



Cidalina Leonor Fernandes

# O SISTEMA DE CONTROLO INTERNO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES: O CASO DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANSIÃO

FACULDADE DE ECONOMIA  
Mestrado em Gestão

Coimbra, Setembro de 2010



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

# O Sistema de Controlo Interno nos Municípios Portugueses: o caso da Câmara Municipal de Ansião

## Relatório de Estágio

Mestrado em Gestão

**Aluna:** Cidalina Leonor Fernandes

**Numero:** 20050673

**Local do Estágio:** Câmara Municipal de Ansião

**Orientador de Estágio da FEUC:** Prof. Doutora Susana Jorge

**Supervisor do Estágio na Entidade de Acolhimento:** Dr. Rogério Nunes

# ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	v
GLOSSÁRIO DE SIGLAS.....	vi
INTRODUÇÃO.....	1
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO ESTÁGIO.....	2
Cap. 1. Aspectos gerais associados ao Controlo Interno.....	3
1.1. Conceito e objectivos do Controlo Interno.....	3
1.2. Tipos de Controlo Interno.....	3
1.3. Controlo Interno e Sistema de Controlo Interno.....	4
1.4. Elementos fundamentais do Sistema de Controlo Interno.....	5
1.5. A importância do Sistema de Controlo Interno.....	6
1.6. Limitações do Sistema de Controlo Interno.....	7
1.7. Avaliação do Sistema de Controlo Interno.....	8
Cap. 2. Sistema de Controlo Interno nas Autarquias Locais.....	10
2.1. Enquadramento legal.....	10
2.1.1. O Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.....	10
2.1.2. O Tribunal de Contas como Instituição Superior de Controlo.....	12
2.1.3. O Controlo Interno e o POCAL.....	13
2.2. Sistema de Controlo Interno previsto no POCAL.....	14
2.2.1. Enquadramento do Sistema de Controlo Interno.....	14
2.2.2. Plano de organização e políticas do Sistema de Controlo Interno.....	16
2.2.3. Objectivos dos métodos e procedimentos de controlo.....	17
2.2.4. Aprovação e acompanhamento da Norma de Controlo Interno.....	17
2.2.5. Os procedimentos na Norma de Controlo Interno.....	18
PARTE II – O ESTÁGIO.....	25
Cap. 3. A entidade de acolhimento – Câmara Municipal de Ansião.....	26
3.1. Caracterização da Câmara.....	26
3.1.1. Competências e estrutura orgânica.....	26
3.1.2. O local de estágio – Divisão Administrativa e Financeira.....	29
3.2. Tarefas realizadas.....	31

3.2.1. Enquadramento com os documentos previsionais.....	32
3.2.2. Enquadramento com os documentos de Prestação de Contas.....	34
3.2.3. Registo de facturas no programa informático Sistema de Contabilidade Autárquica (SCA).....	35
3.2.3.1. Cabimento da despesa .....	38
3.2.3.2. Compromisso da despesa.....	39
3.2.3.3. Lançamentos dos Documentos de Entidade Credora.....	41
3.2.3.4. Registo de facturas na Contabilidade de Custos.....	43
3.2.3.5. Emissão das Ordens de Pagamento.....	47
3.2.4. Questões sobre endividamento municipal.....	51
Cap. 4. Da teoria à prática – A Norma de Controlo Interno na Câmara Municipal de Ansião.....	53
4.1. Regulamento do Sistema de Controlo Interno.....	53
4.2. Procedimentos efectuados para o estabelecimento da NCI.....	54
4.3. Estrutura da Norma de Controlo Interno.....	55
4.4. Considerações finais.....	58
ANÁLISE CRÍTICA E CONCLUSÃO.....	60
BIBLIOGRAFIA.....	61
LEGISLAÇÃO E NORMATIVOS.....	62
SÍTIOS DA INTERNET.....	63
ANEXOS.....	64

## **AGRADECIMENTOS**

Por estes meses de Estágio, desejo expressar a minha gratidão a todas as pessoas que contribuíram das mais variadas formas para a sua realização.

Aos meus pais, à minha irmã e ao meu irmão, por todo o apoio e confiança dados desde o início deste longo percurso.

A todos os meus amigos que sempre me apoiaram.

Ao Dr. Rui Rocha, Presidente da Câmara Municipal de Ansião, pela oportunidade de efectuar ali o meu estágio.

A todos os elementos da Secção de Contabilidade da Câmara Municipal de Ansião, por todo o auxílio prestado e por toda a simpatia com que me acolheram.

Ao meu supervisor Dr. Rogério Nunes, pela partilha de conhecimento e experiência.

À minha orientadora de Estágio na FEUC, a Prof. Doutora Susana Jorge, pela sua disponibilidade sempre demonstrada e pelas sugestões transmitidas ao longo da realização deste Relatório.

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

AIRC – Associação de Informática da Região Centro

AMR – Actividades Mais Relevantes

CI – Controlo Interno

CMA – Câmara Municipal de Ansião

DGO – Direcção Geral do Orçamento

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

GES – Sistema de Gestão de Stocks

GOP – Grandes Opções do Plano

IGF – Inspecção-Geral das Finanças

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

LFL – Lei das Finanças Locais

LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

NCI – Norma de Controlo Interno

OAD – Obras por Administração Directa

POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

PPI – Plano Plurianual de Investimentos

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

SCA – Sistema de Contabilidade Autárquica

SCI – Sistema de Controlo Interno

SGD – Sistema de Gestão Documental

SIC – Sistema de Inventário e Cadastro

TC – Tribunal de Contas

## INTRODUÇÃO

Com vista à conclusão do Mestrado em Gestão, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, surgiu a oportunidade de realização de Estágio Curricular na Câmara Municipal de Ansião, entre Abril e Setembro de 2010. O presente Relatório foi desenvolvido no âmbito dessa experiência, que se desenvolveu na Divisão Administrativa e Financeira, na área de Contabilidade.

O Estágio constituiu a possibilidade de beneficiar de competências técnicas e humanas, permitindo completar os conhecimentos académicos, ao mesmo tempo que permitiu o contacto directo com o mundo do trabalho.

Este Relatório tem como objectivos não só descrever as tarefas realizadas ao longo desta experiência, mas também fazer um enquadramento teórico do Estágio.

Assim, constitui-se objecto deste relatório o estudo do Sistema de Controlo Interno no contexto dos Municípios Portugueses.

Nos últimos tempos, com a crescente globalização dos mercados, as entidades viram-se obrigadas a aperfeiçoar os mecanismos de gestão dos seus negócios de modo a conseguirem sobreviver em mercados cada vez mais exigentes, obrigando-as a adaptarem-se de forma rápida, alterando a sua estrutura organizacional, normas e procedimentos, assim como os próprios sistemas de informação. Desta forma, a eficiência do Sistema de Controlo Interno é afectada, pelo que se torna imprescindível dar-lhe uma atenção permanente. O Sistema de Controlo Interno de qualquer entidade está fundamentalmente comprometido com a realização dos seus objectivos.

O presente relatório encontra-se estruturado em duas partes. Na primeira parte, abrangendo dois capítulos, é efectuado um enquadramento teórico do Estágio em que é feita uma breve abordagem sobre o Controlo Interno e quais os requisitos previstos no POCAL.

A segunda parte, também com dois capítulos, pretende identificar e caracterizar a entidade de acolhimento, e descrever as tarefas desenvolvidas ao longo do Estágio, de acordo com o Plano de Estágio proposto. Pretende ainda fazer uma ligação entre o enquadramento teórico e o que realmente é feito neste caso específico.

Por último, é apresentada uma análise crítica e a conclusão deste trabalho.

# **PARTE I**

# **ENQUADRAMENTO TEÓRICO DO ESTÁGIO**



## Capítulo 1 – Aspectos gerais associados ao Controlo Interno

### 1.1. Conceito e objectivos do Controlo Interno

O **Controlo Interno** (CI) constitui uma forma de organização que pressupõe a existência de um plano e sistemas coordenados, de forma a garantir o cumprimento das finalidades a que a instituição se propõe, aperfeiçoando a gestão do risco e maximizando o desempenho da entidade (SATAPOCAL, 2006).

Neste sentido, o CI tem como objectivos fundamentais (SATAPOCAL, 2006):

- A legalidade e regularidade na aplicação do sistema contabilístico, no ambiente informático e na elaboração, registo, execução e modificação dos respectivos documentos de suporte;
- A qualidade, fiabilidade e confiança das informações administrativas, financeiras e contabilísticas;
- A economicidade, eficácia e eficiência dos recursos;
- A conformidade com as políticas, planos e procedimentos, leis e regulamentos;
- A realização e optimização das operações, assegurando que os resultados correspondam aos objectivos definidos;
- A salvaguarda dos activos;
- A eficácia da gestão, o cumprimento das deliberações e decisões e a transparência e concorrência no âmbito dos mercados públicos.

### 1.2. Tipos de Controlo Interno

O conceito de CI comporta dois tipos de controlo fundamentais: o controlo interno administrativo e o controlo interno contabilístico ou financeiro.

O **controlo interno administrativo** constitui o ponto de partida para o controlo interno contabilístico. Compreende o controlo hierárquico, inclui o plano de organização, os procedimentos e registos normais relacionados com os processos de tomada de decisão, apresentando uma clara segregação de funções, com vista a

alcançar os objectivos da organização. Reúne todos os procedimentos habituais de carácter administrativo, procurando a eficiência dos recursos aplicados, a eficácia das operações e a obediência às regras administrativas (Teixeira e Correia, 2000).

O **controlo interno contabilístico ou financeiro** compreende o plano de organização, os registos e os procedimentos normais relacionados com a protecção dos activos e com a fiabilidade dos registos contabilísticos.

Este tipo de controlo pretende, fundamentalmente, proteger o património contra fraudes ou erros involuntários, garantir a execução das operações de acordo com as autorizações da direcção e o acesso aos activos de acordo com as directrizes existentes, assegurar que as demonstrações financeiras são preparadas de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites, impulsionar a eficiência operacional e promover o cumprimento das normas estabelecidas internamente (Teixeira e Correia, 2000).

### 1.3. Controlo Interno e Sistema de Controlo Interno

CI e SCI são conceitos distintos que não devem ser confundidos, mas estão fortemente associados.

O **Controlo Interno (CI)** é um processo efectuado pela gestão e todo o pessoal, com o propósito de dar segurança razoável à organização, de forma a atingir os seus objectivos no que diz respeito à eficácia e eficiência das operações, à fiabilidade do relato financeiro e à conformidade com leis e regulamentos (Costa, 2008). É uma actividade que procura garantir as boas práticas de gestão e os procedimentos, assim como o cumprimento das políticas determinadas pela gestão.

O **Sistema de Controlo Interno (SCI)** é um plano que compreende a existência de políticas e todos os procedimentos, ou seja, controlos internos, adoptados pela gestão de uma entidade, que contribuam para a obtenção dos objectivos da gestão de assegurar a conduta ordenada e eficiente do seu negócio. Traduz-se em manuais onde

expressamente se transcrevem os objectivos do CI, bem como a forma de concretizar esses objectivos (Costa, 2008).

O SCI pode ser definido como um conjunto de normas, técnicas e instrumentos, adoptados numa entidade, e que têm o objectivo de assegurar que as actividades ocorram de acordo com o planeado, procurando a eficiência, eficácia e efectividade das operações.

*A International Federation of Accountants (IFAC, 2001) define SCI como “o plano de organização e todos os métodos e procedimentos adoptados pela administração de uma entidade para auxiliar a atingir o objectivo de gestão, e assegurar, tanto quanto for praticável, a metódica e eficiente conduta dos seus negócios, incluindo a aderência às políticas da administração, a salvaguarda dos activos, a prevenção e detecção de fraudes e erros, a precisão e plenitude dos registos contabilístico e a atempada preparação da informação financeira fidedigna.”*

Carvalho *et al.* (1999), apresentam o SCI como “uma ferramenta de grande utilidade para o desenvolvimento das actividades de forma coordenada e eficiente”.

Em síntese, todo o SCI deve ter em vista a minimização de erros e irregularidades, na sequência de procedimentos e normativos aplicáveis à organização, assegurando a sua prevenção e detecção.

#### **1.4. Elementos fundamentais do Sistema de Controlo Interno**

Como principais elementos a ter em conta quando se estabelece um adequado SCI consideram-se (Teixeira e Correia, 2000):

- O plano de organização, que define as funções e responsabilidades funcionais, autoridade e delegação de responsabilidades, com o objectivo de fixar e limitar as funções de todo o pessoal;

- A segregação de funções, que está relacionada com o facto de a função contabilística e a função operacional deverem estar separadas, por forma a que não seja possível que a pessoa que tenha o controlo físico de um activo possa ter simultaneamente a seu cargo os registos a ele inerentes. Além disso, nenhuma pessoa pode ser responsável por uma operação desde o início até ao seu termo;
- O controlo das operações, que tem como propósito assegurar a sequência das mesmas, isto é, que o ciclo autorização/ aprovação/ execução/ registo/ custódia/ seja cumprido, de acordo com os critérios estabelecidos, isto é, dentro das atribuições de competências definidas;
- O registo metódico dos factos, relacionado com a forma como as operações são permitidas na contabilidade, tendo em conta as regras contabilísticas aplicáveis e os documentos justificativos;
- A numeração sequencial dos documentos, o que possibilita detectar utilizações menos apropriadas e inviabiliza a sua destruição com objectivos fraudulentos;
- Pessoal qualificado, competente e responsável, com habilitações literárias e técnicas necessárias e experiência profissional adequada ao exercício das funções que lhe são atribuídas;
- A revisão e supervisão da gestão, visando a adopção de provas e conferências independentes, que possibilitem não só actuar sobre o sistema, como sobre o trabalho de cada pessoa, por forma a minimizar os erros.

### **1.5. A importância do Sistema de Controlo Interno**

O SCI constitui uma ferramenta de grande importância e utilidade para qualquer entidade, uma vez que actua preventivamente na detecção de irregularidades e é um auxiliar do Controlo de Gestão. Trata-se do controlo efectuado pela própria organização. Este permite um auto-controlo por parte da entidade que regula e ao mesmo tempo contribui para uma melhor disponibilização da informação económico-financeira para os órgãos superiores de controlo externo, das entidades que estão sob o seu controlo, detectando mais facilmente eventuais anormalidades (Sousa, 1998).

Deve ser permanentemente ajustado de forma a assegurar a eficiência e eficácia das operações no que diz respeito aos objectivos básicos da entidade, incluindo o desempenho e metas traçadas e salvaguarda dos recursos, a confiança nas demonstrações financeiras que se devem mostrar fiáveis e credíveis e a conformidade com as leis e regulamentos às quais a entidade está sujeita (Costa, 2008).

O CI deve, de um modo geral, proporcionar à organização informações precisas e objectivas que reflectem a realidade, tornar-se indispensável na detecção de erros e fraudes e permitir atingir o máximo de resultados com o mínimo de recursos humanos, materiais e financeiros. É ainda uma ferramenta fundamental para, a nível da Administração Local, implementar a Qualidade em Serviços Públicos, melhorando a resposta às necessidades dos cidadãos (Teixeira e Correia, 2000).

Certamente muitos contratempos seriam evitados se as entidades mantivessem o seu SCI activo, auxiliando de forma eficaz na tomada de decisões. Porém, o SCI por si só, não pode assegurar o sucesso de uma entidade se não existir uma boa gestão (Costa, 2008).

### **1.6. Limitações do Sistema de Controlo Interno**

O facto de existir um SCI, não significa que esteja operacional ou que esteja a funcionar bem. Por muito bem implementado, estruturado e desenvolvido que seja, este não oferece uma garantia certa no que respeita à eficiência e eficácia das operações, à confiança nas demonstrações financeiras e à conformidade com as leis e regulamentos porque, por sua vez, nenhuma entidade está livre da ocorrência de erros humanos, irregularidades ou fraude, na medida em que existem diversos factores que podem influenciar negativamente a operacionalidade do SCI. De entre esses factores destacam-se (SATAPOCAL, 2006):

- A falta de interesse por parte do órgão de gestão na instituição pela manutenção de um bom Sistema de Controlo;

- As técnicas de controlo implementadas poderem ser contornadas ou ultrapassadas;
- A dimensão e complexidade da organização, uma vez que, no caso de pequenas autarquias, a segregação de funções torna-se difícil de implementar;
- O custo da implementação e manutenção face aos benefícios que dele resultam (ter atenção para que os custos com a sua implementação não seja superior ao benefício que se espera obter dele);
- A existência de erros humanos, conluíus e fraudes, bem como a competência e integridade moral das pessoas, os quais podem ser dificultados, mas não evitados, pela segregação de funções;
- Transacções pouco usuais, dado que um Sistema de Controlo Interno é geralmente implementado para prever transacções correntes.
- Técnicas e meios de trabalho inadequados e ultrapassados;
- Ineficiente controlo dos meios informáticos, o que pode possibilitar as condições de acesso a ficheiros ou a prática de operações fraudulentas;
- O abuso do poder de autoridade por parte daqueles com responsabilidades sobre determinadas operações;
- A competência e a integridade do pessoal que executa as funções de controlo podem deteriorar-se por razões internas ou externas, não obstante os cuidados postos na sua selecção e formação.

### **1.7. Avaliação do Sistema de Controlo Interno**

O SCI não deve ser confundido com auditoria interna. Esta tem por objectivo verificar se as determinações do SCI estão a ser cumpridas (Costa, 2008).

Para se poder concluir se um SCI é ou não adequado, devem adoptar-se procedimentos (formas de recolha e de registo) de forma a obter o conhecimento do mesmo. Numa primeira fase, deve proceder-se à recolha de informação através de legislação, da análise a organogramas, manuais de descrição de funções e de procedimentos, assim como quaisquer outras informações que se relacionem com o controlo administrativo e contabilístico. Outra fase passa pela realização de entrevistas com dirigentes e

funcionários da entidade e pela observação da forma como as tarefas são executadas e a documentação tratada, devendo esse trabalho ficar registado através de questionários padronizados, narrativas (descrição detalhada dos procedimentos e medidas), fluxogramas ou formas mistas (fluxograma e narrativas), visando aferir se o sistema se encontra a ser aplicado na realidade (Teixeira e Correia, 2000).

Face ao levantamento do SCI, pode-se desde logo concluir se o mesmo é ou não adequado, se responde de forma adequada aos riscos, garantindo a prossecução dos objectivos definidos (SATAPOCAL, 2006).

O relatório da avaliação global traduz a validade, adequação e eficácia do Sistema, evidenciando os pontos fracos. Em qualquer caso, é necessário assegurar de que de facto está em funcionamento e nos moldes previstos ou, pelo contrário, demonstrar que se encontra a funcionar de modo deficiente. Estes procedimentos realizam-se através de testes de conformidade (Teixeira e Correia, 2000).

## **Cap. 2. Sistema de Controlo Interno nas Autarquias Locais**

### **2.1. Enquadramento legal**

#### **2.1.1. O Controlo Interno da Administração Financeira do Estado**

No quadro da Reforma da Administração Pública, o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado encontra-se instituído e estruturado na dependência do Governo e em especial articulação com o Ministério das Finanças.

Neste sentido, o Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, que institui o SCI na Administração Financeira do Estado, estabelece um modelo articulado, integrado e coerente, estruturado em três níveis de controlo, com definição das entidades responsáveis e dos princípios fundamentais de actuação, que permitam uma melhor coordenação dos diversos intervenientes do sistema e melhor utilização dos recursos afectos à função controlo.

O SCI compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e, nos termos do n.º 2 do art.º 2 do diploma legal acima referido, considera-se Controlo Interno a *“verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a actividades, programas, projectos ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos”*.

Assim, é particularmente importante que a intervenção dos componentes do sistema privilegie, para além do controlo da legalidade e regularidade, o controlo da gestão dos dinheiros públicos especialmente nas perspectivas da economia, da eficiência e da eficácia.

O SCI da Administração Financeira do Estado é integrado pelas Inspecções Gerais, a Direcção Geral do Orçamento, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e



os órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício de controlo interno.

Conforme o art.º 4º do Decreto-Lei 166/98, encontra-se estruturado em três níveis de controlo, desenvolvendo-se ao nível operacional, sectorial e estratégico:

- O controlo operacional centra-se sobre as decisões dos órgãos de gestão das unidades de execução de acções. É exercido pelos órgãos e serviços de inspecção, auditoria ou fiscalização, inseridos no âmbito da respectiva unidade.
- O controlo sectorial, perspectivado sobre a avaliação do controlo operacional, é efectivado pelos órgãos sectoriais e regionais de controlo interno.
- O controlo estratégico tem em vista a avaliação do controlo operacional e do controlo sectorial, assim como as metas traçadas nos instrumentos previsionais, designadamente o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano e o Orçamento do Estado. É efectuado pela Inspecção-Geral das Finanças (IGF), pela Direcção Geral do Orçamento (DGO) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

Nos termos do art.º 5 do Decreto-Lei n.º 166/98, as acções realizadas pelos órgãos de controlo de cada um dos níveis referidos anteriormente, devem ser planeadas e avaliadas de forma articulada de modo a assegurar o funcionamento coerente e racional do sistema, baseado nos seguintes princípios de coordenação:

- Suficiência – o conjunto de acções realizadas deve assegurar a inexistência de áreas não sujeitas a controlo ou sujeitas a controlos redundantes;
- Complementaridade – a actuação dos órgãos de controlo deve verificar-se no respeito pelas áreas de intervenção e pelos níveis em que se situam, com concertação entre eles quanto às fronteiras a observar e aos critérios e metodologias a utilizar nas intervenções;
- Relevância – o planeamento e realização das intervenções devem ter em conta a avaliação do risco e a materialidade das situações objecto de controlo.

Com vista a garantir o funcionamento do Sistema, no quadro destes princípios, foi criado o Conselho Coordenador do SCI, composto por inspectores-gerais, pelo Director

Geral do Orçamento, pelo presidente do conselho directivo do Instituto de Gestão Financeira e Segurança Social e pelos demais titulares de órgãos sectoriais e regionais de controlo interno. É também um órgão de consulta do Governo, em matéria de controlo interno, funciona junto do Ministério das Finanças e é presidido pelo Inspector-geral das Finanças.

### **2.1.2. O Tribunal de Contas como instituição superior de controlo**

O Tribunal de Contas português é, nos termos do art.º 214 da Constituição da Republica Portuguesa, o “*órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe*”, encontrando-se a sua organização e actividades reguladas na Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto, Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

O art.º 1º da LOPTC estabelece que “*O Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efectiva responsabilidades por infracções financeiras*”.

Enquanto órgão superior de controlo externo, o Tribunal de Contas (TC), detém por um lado, poder de jurisdição, que lhe permite julgar infracções financeiras que envolvam dinheiros ou valores públicos e, por outro, poder de controlo financeiro. O controlo financeiro pode ser, quanto ao momento do seu exercício, prévio (assume-se antes da efectivação dos actos de gestão pública), concomitante (assume-se durante a efectivação dos actos da gestão pública) ou sucessivo (à posteriori).

Conforme o nº1 do art.º 44 da LOPTC, através do controlo prévio, o TC verifica se os actos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas e indirectas, tipificados na lei, estão conformes com as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria.

No âmbito dos seus poderes de controlo concomitante, o TC acompanha a execução de actos, contratos, orçamentos, programas e projectos e, em geral, a actividade financeira desenvolvida antes do encerramento da respectiva gerência.

É no âmbito do controlo sucessivo que o Tribunal de Contas verifica, segundo o art.º 50º da referida lei, as contas das entidades sujeitas a controlo, avalia os respectivos Sistemas de Controlo Interno, assim como a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira.

O CI é indissociável do sistema de gestão e, consequentemente, o controlo externo exercido pelo Tribunal de Contas deve incidir também sobre o SCI, nomeadamente sobre a sua adequabilidade e fiabilidade. A verdade é que os mecanismos de CI constituem não só um instrumento fundamental para a concretização de uma gestão económica, eficaz e eficiente, como permitem ao Tribunal de Contas, através da recolha de informação económico-financeira, acompanhar mais facilmente as entidades sujeitas ao seu controlo e detectar a existência de irregularidades, abusos e fraude (Sousa, 1998).

### **2.1.3. O Controlo Interno e o POCAL**

O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 162/99 de 14 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 315/2000 de 2 de Dezembro e pelo Decreto-Lei 84-A/2002, aplicável a todas as autarquias locais e entidades equiparadas, consubstancia a reforma da administração financeira e das contas públicas autárquicas. O objectivo deste plano é a integração da Contabilidade Orçamental, Patrimonial e de Custos, numa Contabilidade Pública moderna, alterando de forma significativa o sistema de contabilidade autárquico, assim como o sistema de informação de gestão, ao mesmo tempo que estabelece a normalização e uniformização dos sistemas contabilísticos (Teixeira e Correia, 2000).

Trata-se de um regime de contabilidade inovador para as autarquias locais, integrando os princípios orçamentais e contabilísticos, os documentos previsionais, o plano de contas, o sistema contabilístico e o de controlo interno, os documentos de prestação de contas e os critérios e métodos específicos.

O art.3º do diploma acima referido estabelece que a implementação do SCI é uma das actividades obrigatórias compreendida na contabilidade das autarquias locais. As normas relativas ao Controlo Interno, encontram-se referidas no ponto 2.9. do POCAL, designadamente quanto ao plano de organização e políticas, aos objectivos dos métodos e procedimentos, quanto à aprovação e acompanhamento da Norma de Controlo Interno (NCI) e quanto aos procedimentos de controlo.

## **2.2. Sistema de Controlo Interno previsto no POCAL**

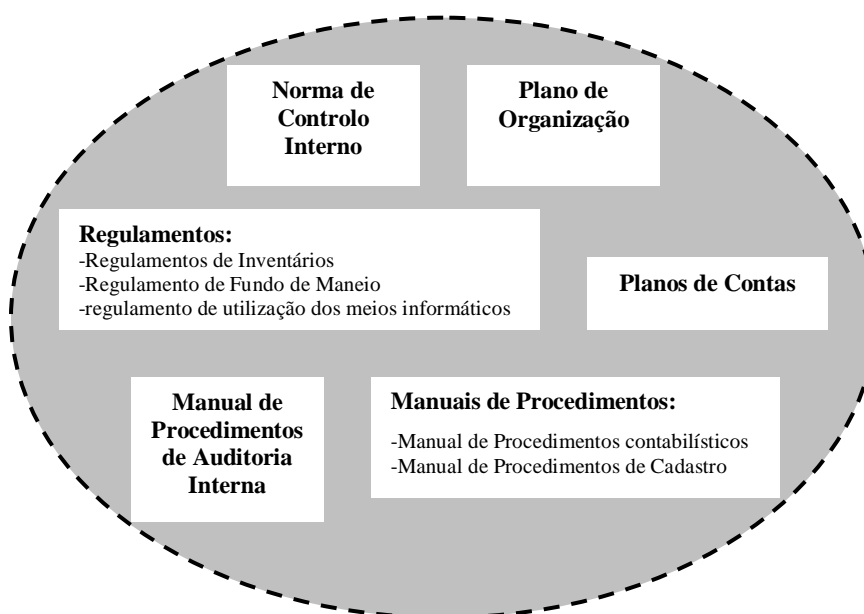
### **2.2.1. Enquadramento do Sistema de Controlo Interno**

Segundo a Constituição da República Portuguesa, as autarquias locais constituem pessoas colectivas de população e território, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios, comuns e específicos das respectivas populações. Enquanto pessoas colectivas de direito público, as autarquias locais, dotadas de autonomia administrativa e financeira, têm património e finanças próprios, cuja gestão cabe aos respectivos órgãos, nos termos do n.º2 do art.3.º da LFL (Lei n.º2/2007), dispõem de poder regulamentar próprio, definido no estrito cumprimento da lei por parte dos órgãos, dos serviços autárquicos e possuindo quadros de pessoal próprios.

A integração no POCAL do requisito de definição de uma NCI, de aplicação obrigatória, assume um carácter inovador na medida em que nunca antes tinha sido assumida no âmbito das regras de Contabilidade Autárquica, que era essencialmente orçamental. A NCI deve ser um instrumento regulador de todos os procedimentos desenvolvidos pelos três subsistemas de contabilidade (orçamental, patrimonial e de custos), contendo regras definidoras para todas as áreas de intervenção contabilística (Carvalho *et al.*, 2006).

Está em causa, oferecer um serviço público de qualidade, aos olhos dos munícipes, prestado ao menor custo. A NCI, permite desta forma, melhorar o desenvolvimento das actividades de qualquer entidade, de forma significativa.

O SCI de uma entidade contabilística sujeita ao POCAL é composto por um conjunto de elementos que o constituem e que estão representados na Figura 1.



**Figura 1 – Sistema de Controlo Interno**

Fonte: Carvalho *et al.* (2006)

O conteúdo do SCI abrange assim (Carvalho *et al.*, 2006):

A **Norma de Controlo Interno**, que deve conter instruções relativas os procedimentos de gestão financeira assim como os métodos de controlo. Os métodos de controlo, por sua vez, consubstanciam as definições das funções de controlo, a identificação das responsabilidades funcionais e os circuitos documentais e definição dos correspondentes pontos ou verificação de controlo.

O **Plano de Organização**, que deve ter como intuito a integração de todas as funções financeiras consideradas no POCAL, a definição e segregação das

funções, a criação de um serviço de controlo interno e a centralização e controlo das compras.

Os **Regulamentos**, nomeadamente dos Inventários (imobilizado corpóreo, financeiro e existências), de Fundos de Maneio e de utilização dos meios informáticos.

**Manuais de Procedimentos**, nomeadamente um Manual de Procedimentos Contabilísticos, que contenha instruções relativas aos procedimentos contabilísticos, definição dos circuitos obrigatórios dos documentos e modelos de documentos contabilísticos e, um manual de Procedimentos de Cadastro.

**O Manual de Auditoria Interna.**

**O Plano de Contas.**

### **2.2.2. Plano de organização e políticas do Sistema de Controlo Interno**

O ponto 2.9.1 do POCAL compreende o plano de organização e políticas do controlo interno a adoptar pelas autarquias locais visando, tendo em conta a missão da organização, aproveitar ao máximo os recursos disponíveis, maximizar os objectivos definidos, obter índices sempre crescentes de prestação de serviços à população e dignificar e valorizar o profissionalismo dos recursos humanos (SATAPOCAL, 2006).

O plano de organização consiste, essencialmente, no modo pelo qual se organiza um sistema, compreendendo a definição dos objectivos permanentes da empresa. A estrutura organizacional deve corresponder a uma adequada segregação de funções, por forma a definir claramente as responsabilidades e autoridades dos diversos níveis.

### **2.2.3. Objectivos dos métodos e procedimentos de controlo**

O ponto 2.9.2. do POCAL estabelece os objectivos dos métodos e procedimentos de controlo, visando:

- A salvaguarda da legalidade e regularidade no que respeita à elaboração, execução e modificação dos documentos previsionais, à elaboração das demonstrações financeiras e ao sistema contabilístico;
- O cumprimento das deliberações dos órgãos e das decisões dos respectivos titulares;
- A salvaguarda do património;
- A aprovação e controlo dos documentos;
- A exactidão e integridade dos registos contabilísticos e a garantia da fiabilidade da informação produzida;
- O desenvolvimento da eficiência das operações;
- A adequada utilização dos fundos e o cumprimento dos limites legais à assunção de encargos;
- O controlo das aplicações e do ambiente informáticos;
- A transparência e a concorrência no âmbito dos mercados públicos;
- O registo oportuno das operações pela quantia correcta, nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais.

### **2.2.4. Aprovação e acompanhamento da Norma de Controlo Interno**

A aprovação e acompanhamento da NCI, nos termos do ponto 2.9.3 do POCAL, são feitos pelo órgão executivo. É ele que assegura o seu acompanhamento e avaliação permanente de modo a manter um Sistema de Controlo Interno adequado às actividades da autarquia.

A NCI a elaborar por cada autarquia consiste, como já referido anteriormente, em descrever os procedimentos e os métodos de controlo. Deve adequar-se à respectiva

estrutura organizacional e atender aos serviços existentes. Deve ainda reflectir e ajustar-se às competências e atribuições e respectivas responsabilidades funcionais. O objectivo da NCI é definir medidas de acção. Constitui um documento de importância vital para a organização e funcionamento dos sistemas administrativos, contabilísticos e operacionais, devendo configurar a estrutura de um normativo legal com capítulos, secções e artigos (Teixeira e Correia, 2000). Tem um papel central no SCI na medida em que estabelece a utilização dos métodos e sistemas de controlo indispensáveis para uma adequada segregação de funções, para o controlo das operações, para a definição de autoridade e responsabilidade e para o registo metódico dos factos.

### **2.2.5. Os procedimentos na Norma de Controlo Interno**

Os métodos e procedimentos de controlo, de aplicação obrigatória previstos no POCAL, constituem um instrumento de apoio a todos os funcionários e dirigentes com responsabilidades funcionais na área da contabilidade autárquica. Estes métodos e procedimentos não têm carácter definitivo, devendo adaptar-se sempre que necessário a alterações de natureza legal, assim como outras normas de enquadramento e funcionamento local, deliberadas pelos órgãos da autarquia no âmbito das respectivas competências e atribuições legais (Teixeira e Correia, 2000).

Da NCI de cada autarquia local constam obrigatoriamente, nos termos do POCAL, os métodos e procedimentos para as Disponibilidades, Existências, Terceiros e Imobilizações.

Os métodos e procedimentos de controlo para as **Disponibilidades** pretendem garantir o cumprimento adequado dos pressupostos de gestão dos meios monetários da autarquia local, de forma a que os valores recebidos correspondam às dívidas para com a autarquia local, que os pagamentos sejam efectuados com a aprovação e autorização das entidades correspondentes e que sejam efectuados procedimentos de controlo, com regularidade, aos registos e meios monetários da autarquia (SATAPOCAL, 2006).



Os métodos e procedimentos de controlo das Disponibilidades requerem, segundo o constante no ponto 2.9.10.1 do POCAL, que:

➤ Caixa e bancos

- O numerário existente em caixa deve corresponder ao montante necessário às necessidades diárias, sendo este montante definido pelo órgão executivo (ponto 2.9.10.1.1 do POCAL);
- A abertura das contas bancárias tituladas pela autarquia é submetida à deliberação do órgão executivo (ponto 2.9.10.1.2 do POCAL);
- A movimentação das contas tituladas deve ser feita simultaneamente pelo Tesoureiro e pelo Presidente do órgão executivo ou outro membro em que ele delegue (ponto 2.9.10.1.2 do POCAL e alíneas g) e h) do n.º 1 do art.º 68.º da Lei 169/99);
- Os cheques não preenchidos estão à guarda do responsável designado para o efeito, bem como os cheques anulados após a sua emissão, inutilizando-se neste caso as assinaturas, quando as houver, e são arquivados sequencialmente (ponto 2.9.10.1.3 do POCAL);
- A entrega dos montantes das receitas cobradas por entidades diversas do tesoureiro deve ser feita diariamente, utilizando para o efeito os meios definidos pelo órgão executivo (ponto 2.9.10.1.4 do POCAL);
- As reconciliações bancárias fazem-se mensalmente e são confrontadas com os registos da contabilidade, pelo responsável designado para o efeito, que não pode estar afecto à Tesouraria nem ter acesso às respectivas contas correntes da contabilidade (ponto 2.9.10.1.5 do POCAL);
- Quando se verificarem diferenças nas reconciliações bancárias, estas são averiguadas e prontamente regularizadas, se tal se justificar (ponto 2.9.10.1.6 do POCAL);
- Após cada reconciliação bancária, findo o período de validade dos cheques em trânsito, o responsável procede ao respectivo cancelamento junto da instituição bancária, efectuando-se os necessários registos contabilísticos de regularização (ponto 2.9.10.1.7 do POCAL);

- A virtualização da receita é evidenciada aquando da emissão do recibo para cobrança, sua cobrança e ou anulação (ponto 2.9.10.1.8 do POCAL);
- O estado de responsabilidade do Tesoureiro pelos fundos, montantes e documentos entregues à sua guarda é verificado, na presença daquele ou seu substituto, através de contagem física do numerário e documentos sob a sua responsabilidade, a realizar pelos responsáveis designados para o efeito, nas seguintes situações:
  - a) Trimestralmente e sem prévio aviso;
  - b) No encerramento das contas de cada exercício económico;
  - c) No final e no início do mandato do órgão executivo eleito ou do órgão que o substituiu, no caso de aquele ter sido dissolvido;
  - d) Quando for substituído o tesoureiro (ponto 2.9.10.1.9 do POCAL);
- São lavrados termos da contagem dos montantes sob a responsabilidade do Tesoureiro, assinados pelos seus intervenientes e, obrigatoriamente, pelo presidente do órgão executivo, pelo dirigente para o efeito designado e pelo Tesoureiro, nos casos referidos na alínea c) do ponto 2.9.10.1.9, e ainda pelo Tesoureiro cessante (ponto 2.9.10.1.10 do POCAL);
- Para efeitos de controlo de Tesouraria e do endividamento, são obtidos junto das instituições de crédito extractos de todas as contas de que a autarquia local é titular (ponto 2.9.10.1.12 do POCAL);
- O Tesoureiro responde directamente perante o órgão executivo pelo conjunto das importâncias que lhe são confiadas e os outros funcionários e agentes em serviço na Tesouraria respondem perante o respectivo Tesoureiro pelos seus actos e omissões que se traduzam em situações de alcance, qualquer que seja a sua natureza, para o que o Tesoureiro deve estabelecer um sistema de apuramento diário de contas relativo a cada caixa, segundo o que se encontre em vigor nas tesourarias da Fazenda Pública, com as necessárias adaptações (ponto 2.9.10.1.13 do POCAL);
- O Tesoureiro é responsável pelo rigoroso funcionamento da Tesouraria, no desempenho das suas funções de gestão, controlo e apuramento de importâncias, se houver procedido com culpa, cessando essa responsabilidade no caso dos factos apurados não lhe serem imputáveis (ponto 2.9.10.1.14 do POCAL);

- A fiscalização das tesourarias municipais que funcionam nas tesourarias da Fazenda Pública obedece aos princípios constantes dos diplomas legais aplicáveis a estas, sem prejuízo do disposto nos n.ºs 2.9.10.1.1 a 2.9.10.1.13 (ponto 2.9.10.1.15 do POCAL);
- Sempre que, no âmbito das acções inspectivas, se realize a contagem dos montantes sob responsabilidade do Tesoureiro, o Presidente do órgão executivo, mediante requisição do inspector ou do inquiridor, deve dar instruções às instituições de crédito para que forneçam directamente àquele todos os elementos de que necessite para o exercício das suas funções (ponto 2.9.10.1.16 do POCAL).

➤ Fundo de Maneio

Em caso de ser reconhecida a necessidade de constituição de fundos de maneio, esta pode ser autorizada, correspondendo a cada um uma dotação orçamental, visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis. Cada um dos fundos tem de ser regularizado no fim de cada mês e saldado no fim do ano, não podendo conter, em caso algum, despesas não documentadas (ponto 2.3.4.3 do POCAL).

O órgão executivo deve, para efeitos de controlo dos fundos de maneio, aprovar um regulamento que estabeleça a sua constituição e regularização, devendo definir (ponto 2.9.10.1.11 do POCAL):

- o cargo do responsável pela sua posse e utilização;
- a natureza da despesa a pagar pelo fundo, bem como o seu limite máximo;
- a afectação, segundo a sua natureza, das correspondentes rubricas da classificação económica;
- a sua reconstituição mensal contra a entrega dos documentos justificativos das despesas;
- a sua reposição obrigatória até 31 de Dezembro de cada ano.

Os métodos e procedimentos de controlo das contas de **Terceiros**, pretendem que:

- As compras sejam feitas pelos responsáveis do sector designado para a realização de compras, com base em requisição externa ou contrato, nomeadamente em matéria de assunção de compromissos, de concursos e de contratos (ponto 2.9.10.2.1 do POCAL);
- A entrega de bens seja feita no armazém ou no sector designado para o efeito, obrigatoriamente distinto do sector das compras, onde se procede à conferência física, qualitativa e quantitativa, e se confronta com a respectiva guia de remessa, onde é apostado um carimbo de "Conferido" e "Recebido", se for o caso (ponto 2.9.10.2.2 do POCAL);
- Periodicamente, o funcionário para tal designado faz a reconciliação entre os extractos de conta corrente dos Clientes e dos Fornecedores com as respectivas contas da autarquia local (ponto 2.9.10.2.3 do POCAL);
- Na contabilidade são conferidas as facturas com a guia de remessa e a requisição externa, após o qual são emitidas as ordens de pagamento e enviadas cópias dos documentos para o serviço de aprovisionamento (ponto 2.9.10.2.4 do POCAL);
- Caso existam facturas recebidas com mais de uma via, é apostado nas cópias, de forma clara e evidente, um carimbo de "Duplicado" (ponto 2.9.10.2.5 do POCAL);
- Devem ser efectuadas reconciliações:
  - na conta de devedores e credores (ponto 2.9.10.2.6 do POCAL);
  - nas contas de empréstimos bancários com instituições de crédito e controlando-se os cálculos dos juros (ponto 2.9.10.2.7 do POCAL);
  - nas contas "Estado e outros entes públicos" (ponto 2.9.10.2.8 do POCAL).

Os métodos e procedimentos para as **Existências** pretendem garantir que as compras de bens e serviços estejam relacionadas com a actividade da entidade e que respeitem ao período em análise, que as quantidades em stock representam existências suas e estão devidamente localizadas em armazéns, em trânsito ou à sua consignação, que as

existências finais estão juntas e resumidas em listas específicas, sendo que os seus totais estão de acordo com os saldos das respectivas contas (SATAPOCAL, 2006).

Os métodos e procedimentos de controlo relativos às Existências requerem que:

- Para cada local de armazenagem de existências deva ser nomeado um responsável para o efeito (ponto 2.9.10.3.1 do POCAL);
- As entradas e saídas de armazém apenas se façam mediante a apresentação das respectivas requisições internas devidamente autorizadas (ponto 2.9.10.3.2 do POCAL);
- As fichas de existências do armazém sejam movimentadas por forma a reflectir permanentemente aos bens existentes no mesmo armazém (ponto 2.9.10.3.3 do POCAL);
- Os registos nas fichas de existências sejam feitos por pessoas que, sempre que possível, não procedam ao manuseamento físico das existências em armazém (ponto 2.9.10.3.4 do POCAL);
- As existências sejam periodicamente sujeitas a inventariação física, procedendo-se prontamente às regularizações necessárias e ao apuramento de responsabilidades, quando for o caso (ponto 2.9.10.3.5 do POCAL).

Os métodos e procedimentos de controlo relativos ao **Imobilizado** pretendem nomeadamente, que:

- As fichas do imobilizado sejam mantidas permanentemente actualizadas, devendo a contabilidade ou outro serviço com responsabilidade ao nível da gestão do património, informar de todas as aquisições ou outro movimentos efectuados (ponto 2.9.10.4.1 do POCAL);
- As aquisições de imobilizado sejam efectuadas de acordo com o Plano Plurianual de Investimentos e com base em deliberações do órgão executivo, através de requisições externas ou documento equivalente, designadamente contrato, emitido pelos responsáveis designados para o efeito, após verificação do cumprimento das normas legais aplicáveis, nomeadamente em matéria de empreitadas e fornecimentos (ponto 2.9.10.4.2 do POCAL);

- Sejam realizadas reconciliações entre os registos das fichas e os registos contabilísticos quanto aos montantes de aquisições e das amortizações acumuladas (ponto 2.9.10.4.3 do POCAL);
- Sejam efectuadas as verificações físicas periódicas dos bens do activo imobilizado, confrontando-se com os registos, procedendo-se prontamente à regularização a que houver lugar e ao apuramento de responsabilidades (ponto 2.9.10.4.4 do POCAL).

# **PARTE II**

# **O ESTÁGIO**

## Cap. 3. A entidade de acolhimento – Câmara Municipal de Ansião

### 3.1. Caracterização da Câmara

#### 3.1.1. Competência e estrutura orgânica

Bem situado, à beira da nascente do Rio Nabão, Ansião é um dos dezasseis concelhos pertencentes ao distrito de Leiria. Situa-se na zona Centro, numa área denominada Pinhal Interior Norte. O Concelho de Ansião, conforme mostra a Figura 2, faz fronteira no Distrito de Leiria com os concelhos de Pombal, Alvaiázere e Figueiró dos Vinhos, e no Distrito de Coimbra (a Norte) com os concelhos de Penela e Soure.



**Figura 2 – Enquadramento Distrital do Concelho de Ansião**

Fonte: [www.aeportugal.pt](http://www.aeportugal.pt)

O território concelhio, distribuído por uma área de 176,2 Km<sup>2</sup> é constituído por oito freguesias: Alvorge, Ansião, Avelar, Chão de Couce, Lagarteira, Pousa Flores, Santiago da Guarda e Torre de Vale de Todos. Em 2001, a população residente em Ansião era de 13.719 de habitantes.

A Câmara Municipal de Ansião, órgão executivo que trata dos assuntos do Concelho, actualmente conta 136 postos de trabalho. Rege-se por um conjunto de princípios, incorporados na cultura da instituição, que vão ao encontro da constante procura da



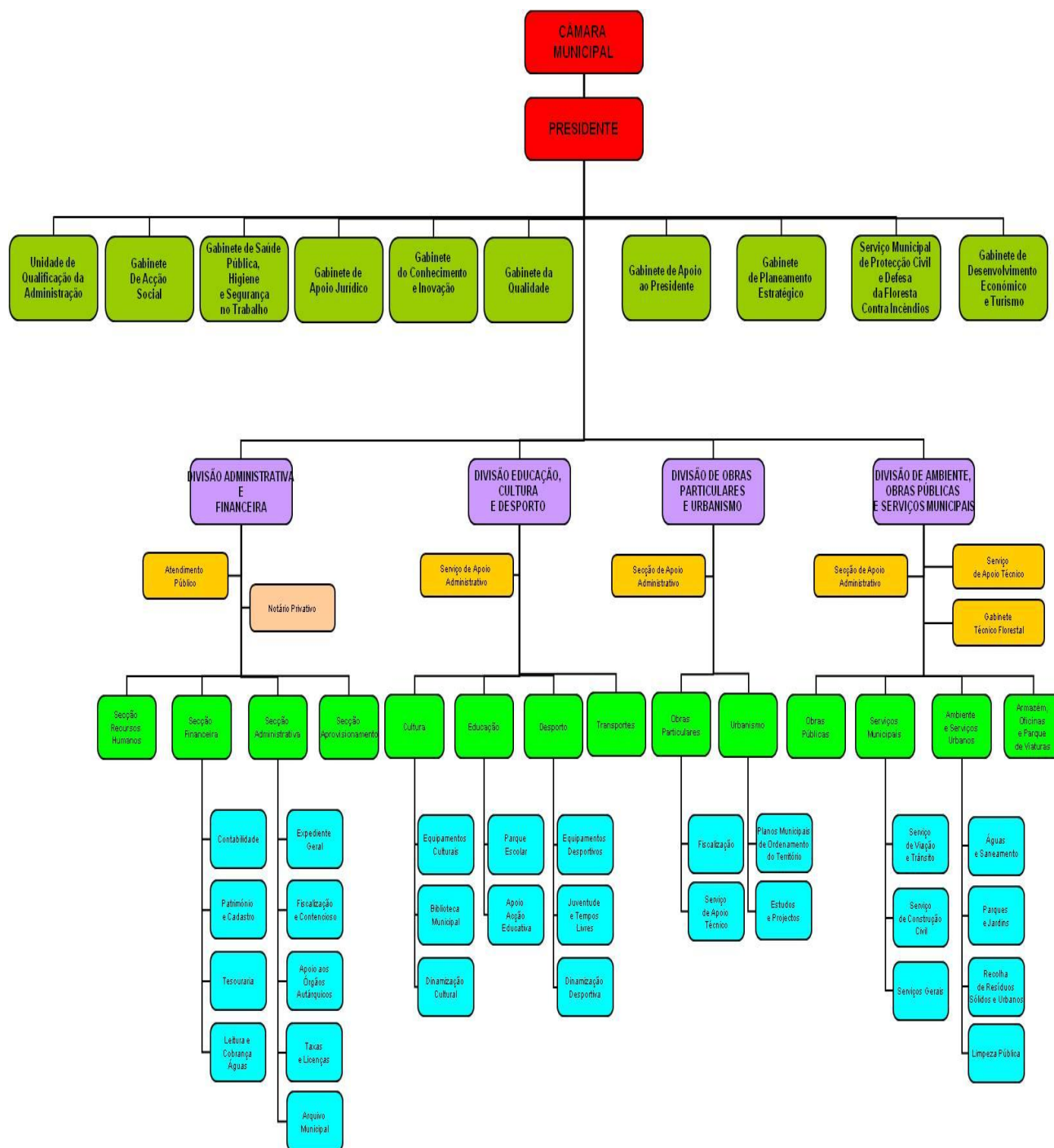
satisfação dos seus munícipes, na melhoria contínua e na permanente melhoria da qualidade dos serviços.

É constituída por um Presidente, o Dr. Rui Rocha, (a quem cabe a responsabilidade de Presidência, Administração Geral e Finanças, Obras Municipais, Urbanismo e Obras Particulares, e Desenvolvimento Económico) e seis Vereadores, um dos quais designado de Vice-Presidente, a quem, para além de outras funções que lhe sejam distribuídas (no caso, Vice-Presidência, Educação, Desporto, Ambiente e Juventude e Tempos Livres), cabe substituir o Sr. Presidente nas suas faltas e impedimentos. (pelo nº1 do art.º 56 e nº3 do art.º 57, Secção II da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro). À vereadora Dr.ª. Célia Cristina, cabe tratar dos assuntos relacionados com a Cultura, Acção Social e Turismo, enquanto que os quatro Vereadores restantes não têm qualquer pelouro atribuído.

O art.º 64 da referida lei enumera as competências atribuídas ao órgão executivo e, destas, algumas podem ser delegadas no seu Presidente tal como refere o art.º 65, no que diz respeito à organização e funcionamento dos serviços e gestão corrente, ao planeamento e desenvolvimento, e a actividades de interesse municipal. Estas podem ainda ser subdelegadas, por decisão e escolha do Presidente, em quaisquer dos Vereadores.

A Câmara Municipal de Ansão desenvolve as atribuições que lhe são impostas nos termos legais, especialmente as previstas no art.º 13 do Decreto-Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, que vão ao encontro da satisfação das necessidades dos seus munícipes e que têm como objectivo melhorar as condições de vida, de trabalho e de lazer, especialmente no que diz respeito a matéria de ambiente e ordenamento do território, transportes, comunicação, educação, cultura, habitação, acção social e saúde.

A estrutura orgânica do Município foi aprovada pelos órgãos municipais em 20 de Novembro de 2009 e publicada em Diário da República, 2.ªSérie, n.º69, Aviso n.º7209/2010. A Figura 3 apresenta esta estrutura.



**Figura 3 – Organograma dos Serviços Municipais da CMA**

Fonte: CMA ([www.cm-ansiao.pt](http://www.cm-ansiao.pt))

A estrutura organizacional dos serviços da Câmara tem por finalidade apresentar a hierarquia interna funcional desta. Assenta num modelo flexível, apto a dar respostas à crescente complexidade, permitindo um aumento da eficiência e eficácia dos serviços prestados. De acordo com o organigrama apresentado, distinguem-se a Divisão Administrativa e Financeira, a Divisão Educação, Cultura e Desporto, a Divisão de Obras Particulares e Urbanismo e a Divisão de Ambiente, Obras Públicas e Serviços Municipais.

### **3.1.2. O local de estágio – Divisão Administrativa e Financeira**

A Divisão Administrativa e Financeira subdivide-se nas seguintes secções: Secção de Recursos Humanos, Secção Financeira, Secção Administrativa e Secção de Aprovisionamento.

A Secção Financeira, por sua vez, encontra-se subdividida em Contabilidade, Património e Cadastro, Tesouraria e Leitura e Cobrança de Águas.

Foi na Divisão Administrativa e Financeira que decorreu o estágio, na Secção Financeira, mais propriamente no Gabinete de Contabilidade. Cabe directamente a esta Divisão a gestão financeira e patrimonial do Município de Ansião.

Apesar de existirem competências específicas para cada unidade orgânica, existem competências que são comuns às diversas Divisões da Câmara, nomeadamente (CMA, 2003):

- Proceder à distribuição e mobilidade do pessoal afecto;
- Elaborar e submeter à aprovação superior instruções, circulares, regulamentos e normas que forem julgadas necessárias ao correcto exercício da sua actividade, bem como propor medidas de política adequada no âmbito de cada serviço;
- Colaborar na elaboração do Orçamento, Plano Plurianual de Investimentos e Documentos de Prestação de Contas;
- Emitir requisições internas, tendo em vista a aquisição de bens e serviços e a execução de empreitadas de obras públicas;

- Coordenar a actividade dos respectivos serviços e assegurar a correcta execução das tarefas dentro dos prazos determinados;
- Promover o arquivo dos documentos e processos, após a sua conclusão;
- Velar pela conservação do património afecto;
- Zelar pelo cumprimento dos direitos e deveres dos funcionários e demais pessoal afecto;
- Preparar, quando disto incumbidos, estudos e análises acerca de assuntos que careçam de tratamento posterior;
- Assegurar que a informação necessária circule entre os serviços, com vista ao seu bom funcionamento;
- Promover a execução das deliberações da Câmara Municipal e dos despachos do presidente ou dos vereadores com competências delegadas, no âmbito das suas competências e nas áreas dos respectivos serviços.

A Secção Financeira integra, tal como já foi referido, a Subsecção de Contabilidade, à qual compete gerir o património municipal e executar todas as tarefas inerentes à contabilidade autárquica de acordo com as normas legais e regulamentares em vigor, sendo algumas delas, segundo o Regulamento dos Conteúdos Funcionais da CMA (CMA, 2008), para além das que lhe forem destinadas por despacho do Presidente da Câmara, as seguintes:

- Colaborar na elaboração e proceder à apresentação do Plano Plurianual de Investimentos e Orçamento, reunindo todos os elementos que sejam necessários, acompanhando a sua execução e introduzindo qualquer modificação que se verifique apropriada ou imposta;
- Proceder à classificação de documentos e ao respectivo registo;
- Garantir que os registos contabilísticos se fazem atempadamente e de acordo com as regras do POCAL;
- Proceder à recepção e conferência dos documentos de receita e de despesa;
- Registar e controlar o processamento de despesa a nível de cabimentação, compromisso, liquidação e pagamento;
- Organizar o processo administrativo de despesa;

- Receber e conferir as propostas de despesa, procedendo à respectiva cabimentação;
- Emitir requisições externas correspondentes aos respectivos compromissos;
- Proceder à conferência de facturas com as respectivas guias de remessa, requisição externa ou contrato, assim como ao seu registo contabilístico;
- Submeter a autorização superior os pagamentos a efectuar e emitir ordens de pagamento após o cumprimento das normas legais em vigor;
- Conferir e promover a regularização dos fundos de maneo, nos prazos legais;
- Elaborar os documentos de Prestação de Contas, reunindo todos os elementos necessários para esse fim e submetê-los à aprovação do órgão executivo;
- Enviar ao Tribunal de Contas os documentos de Prestação de Contas devidamente aprovados e as cópias destes e cópias dos documentos previsionais a outras entidades;
- Manter actualizado o cadastro das entidades públicas;
- Garantir a correcta execução dos procedimentos de Controlo Interno, no que respeita ao Serviço de Contabilidade;
- Proceder à Consolidação de Contas nos casos previstos na lei.

### **3.2. Tarefas realizadas**

Para a realização do Estágio foram estabelecidos os seguintes objectivos:

- Conhecer e entender os novos desenvolvimentos da contabilidade nas Autarquias Locais;
- Conhecer a estrutura e finalidades do POCAL;
- Entender a articulação entre Contabilidade Orçamental, Patrimonial e de Custos;
- Entender princípios e regras contabilísticos e orçamentais;
- Entender o papel do Orçamento na Contabilidade Pública;
- Saber como é preparada a Prestação de Contas;
- Conhecer o processo para realização de despesas;
- Perceber a problemática actual do endividamento municipal;

- Verificação do cumprimento das regras e procedimentos constantes do Sistema de Controlo Interno existente na autarquia;
- Efectuar diferentes lançamentos contabilísticos;
- Contactar com o *software* de contabilidade utilizado pelo município.

Para a concretização dos objectivos a que se propôs o Estágio, foi necessário o desenvolvimento de um conjunto de tarefas, que a seguir se descrevem, de acordo com o Cronograma de Estágio pré-estabelecido, que se encontra em Anexo (I).

### **3.2.1. Enquadramento com os documentos previsionais**

Os documentos previsionais consubstanciam-se nas Grandes Opções do Plano (GOP) e no Orçamento. Estes documentos são de importância primordial para a gestão autárquica pois traduzem o planeamento e programação de actividades, representando não só o cumprimento de um imperativo legal como também a necessidade de definir prioridades face os recursos disponíveis.

São elaborados e aprovados antes do ano a que dizem respeito, constituindo não só uma previsão da actividade, mas também os documentos orientadores dessa mesma actividade (SATAPOCAL, 2006).

(A) Nas GOP estão definidas as linhas de desenvolvimento estratégico da autarquia e incluem designadamente o Plano Plurianual de Investimentos (PPI) e as Actividades Mais Relevantes (AMR) da gestão autárquica (n.º1 do ponto 2.3 do POCAL).

1) O PPI inclui todos os investimentos que se pretendem realizar e os que se encontram ainda em execução e explicita a respectiva previsão de despesa.

Com um horizonte temporal de quatro anos, discrimina todos os projectos e acções que impliquem despesas orçamentais a realizar por investimentos. Em cada ano devem ser tidos em consideração os ajustamentos resultantes das execuções anteriores (2.3.1 do

POCAL). Na elaboração do PPI, este deve ser organizado e estruturado por objectivos, programas, projectos e acções.

2) As AMR, contrariamente ao que se verifica no PPI, não estão expressamente previstas no POCAL. Podem, contudo, constituir um auxiliar à gestão, adoptando-se a mesma estrutura do PPI, com as devidas adaptações. Não são investimentos. Nas AMR incluem-se designadamente (SATAPOCAL, 2006):

- Transferências correntes e de capital entre autarquias locais, no âmbito de protocolos de delegação de competências ou acordos de colaboração;
- Realização de eventos culturais, desportivos e outros de relevância significativa para a entidade;
- Transferências financeiras para outras entidades.

**(B)** No que diz respeito ao Orçamento, este apresenta a previsão anual das receitas e das despesas, de acordo com o quadro e código de contas da classificação económica em vigor para as autarquias locais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

O Orçamento deve prever todas as receitas suficientes para cobrir todas as despesas nele previstas. É constituído por dois mapas (SATAPOCAL, 2006):

- Mapa resumo das receitas e despesas da autarquia local, que inclui as correspondentes verbas dos serviços municipalizados quando aplicável;
- Mapa das receitas e despesas, desagregado segundo a classificação económica, a que acresce a dos serviços municipalizados, quando aplicável.

A elaboração dos documentos previsionais deve obedecer a diversas regras e princípios. O ponto 3.1 do POCAL tem mencionados os princípios orçamentais, que devem ser seguidos na elaboração e execução do orçamento das autarquias, sendo eles: princípio da independência, princípio da anualidade, princípio da unidade, princípio da universalidade, princípio do equilíbrio (global e corrente), princípio de especificação, princípio da não consignação e o princípio da não compensação. O art.º 3º da LFL, faz ainda referência ao princípio da autonomia financeira das autarquias locais. As regras

previsionais a que as autarquias locais devem obedecer aquando da elaboração do orçamento, constam no Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril que veio alterar o POCAL no que respeita a esta matéria.

As GOP da CMA, têm delineado um conjunto de investimentos e políticas, que visam assegurar a obtenção de crescentes níveis de qualidade de vida para os cidadãos, designadamente no desenvolvimento social, cultural e ambiental, na requalificação de espaços urbanos, na qualidade dos serviços, equipamentos e estruturas.

Quanto ao Orçamento da CMA para 2010, este respeita o Princípio do Equilíbrio, preconizado na LFL e no POCAL, sendo que o total da Receita iguala o total da Despesa (receita e despesa desagregadas em correntes e de capital), com uma dotação global de € 22.606.265,00.

Apesar dos condicionalismos económico-financeiros, a CMA não deixa de continuar a sua estratégia de desenvolvimento do Concelho. O grande desafio continua a ser o controlo da despesa.

### **3.2.2. Enquadramento com os documentos de Prestação de Contas**

O sistema de contabilidade autárquico, segundo o POCAL, compreende as considerações técnicas, os princípios e regras contabilísticos, os critérios de valorimetria, os documentos previsionais, o Plano de Contas, o sistema contabilístico e o de controlo interno, os documentos de prestação de contas e os critérios e métodos específicos.

Os documentos de Prestação de Contas são fundamentais para o controlo e gestão da autarquia, devendo traduzir fielmente a execução orçamental, patrimonial e económica do município. Os documentos de Prestação de Contas das autarquias locais que remetem as contas ao Tribunal de Contas (Resolução nº4/2001, do TC) são:

- Balanço
- Demonstração dos Resultados (por naturezas)



- Mapas de execução orçamental (controlo orçamental receita/despesa)
- Anexos às demonstrações financeiras
- Relatório de Gestão

A Resolução n.º 4/2001 – 2ªSecção, do Tribunal de Contas, tem deliberadas, pelo disposto na alínea b) do art.º 6º e alínea e) do n.º1 do art.º 78º da LOPTC, as instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais sujeitas ao POCAL. Os documentos de Prestação de Contas são enviados ao Tribunal de Contas, pelo órgão executivo até 30 de Abril, nos termos legalmente estabelecidos para o efeito, independentemente da sua apreciação pelo órgão deliberativo (art.º 51º da LFL).

Em conformidade com o disposto na alínea e) do n.º2 do art.º 64º da Lei n.º 169/99, e no n.º1 do art.º 47º da LFL, é o órgão executivo que elabora e aprova os documentos de Prestação de Contas a submeter à apreciação do órgão deliberativo (Assembleia Municipal), reunindo este em sessão ordinária no mês de Abril do ano seguinte àquele a que as contas respeitam.

A informação relativa à Contabilidade de Custos não faz parte obrigatória dos documentos de Prestação de Contas. É a Câmara que, por iniciativa própria, decide sobre a divulgação dessa informação.

### **3.2.3. Registo de facturas no programa informático Sistema de Contabilidade Autárquica (SCA)**

O sistema informático utilizado pela Câmara Municipal de Ansião como suporte à contabilidade e gestão patrimonial é o Sistema de Contabilidade Autárquica (SCA) da Associação de Informática da Região Centro (AIRC).

Para garantir uma maior economia e rapidez de processos e fiabilidade de dados, o SCA tem um funcionamento integrado com outros módulos aplicativos, destacando-se a ligação aos Sistema de Inventário e Cadastro (SIC), Sistema de Gestão de Stocks (GES)

e Obras por Administração Directa (OAD). De acordo com o POCAL, o SCA tem como objectivo o processamento contabilístico adequado, nomeadamente:

- A integração consistente da Contabilidade Orçamental, Patrimonial e de Custos;
- O cumprimento a nível de documentos previsionais e respectivas modificações, dos princípios orçamentais e regras previsionais e a disponibilização de informação para que os órgãos autárquicos possam acompanhar a execução orçamental numa perspectiva de Caixa e de Compromissos;
- A disponibilização de informação patrimonial sobre a organização;
- A obtenção de distribuição de custos por bens, serviços e funções e ainda por centros de responsabilidade.

Um Serviço quando tem determinada necessidade, faz uma Informação Interna para Aquisição, ou seja, uma proposta para a realização da despesa. Após ser autorizada pelo Presidente, esta passa à Secção de Aprovisionamento onde, depois das respectivas consultas de preço, potenciais fornecedores e escolha do melhor, é feita a Requisição Interna e enviada para a Contabilidade, através do SCA.

Na Contabilidade há um membro que é responsável pelo cabimento e compromisso. Cabe-lhe verificar se existe dotação disponível, e se tal acontecer, procede-se à sua classificação orçamental (classificador económico da despesa) e, após a autorização do Presidente, é lançado no SCA o cabimento respectivo.

Caso se verifique que não exista dotação disponível para determinada despesa, a requisição fica a aguardar, até que se proceda a uma alteração orçamental, aprovada em reunião de Câmara, reforçando onde não existe. Depois de efectuar o cabimento e o compromisso, emite a Requisição Externa. A Requisição Externa é feita em triplicado: uma fica na Contabilidade e duas vão para o fornecedor, sendo que uma delas fica com o próprio fornecedor, a outra é anexa à factura.

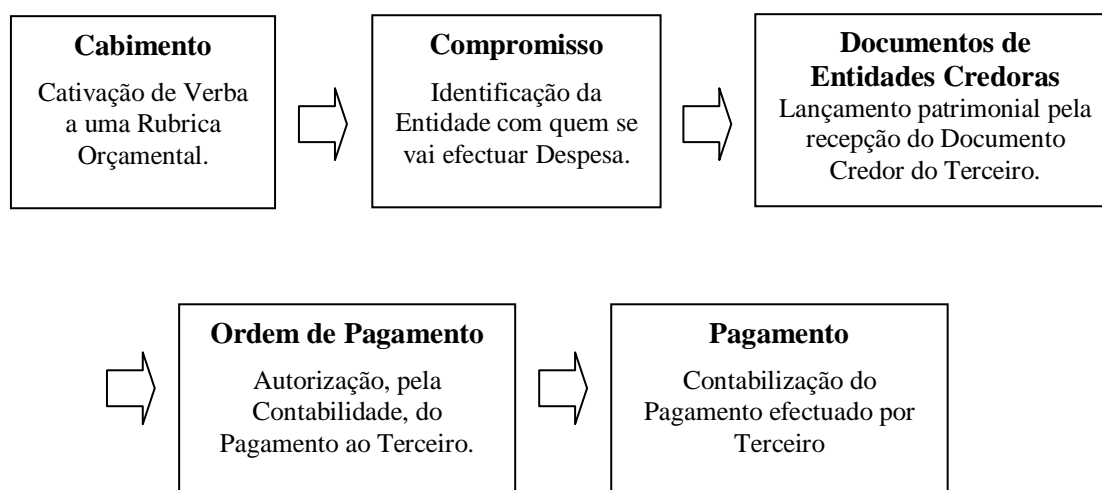
Quando a factura chega à CMA, é dada a sua entrada no sistema de Gestão Documental (SGD) onde é digitalizada. Depois de conferida no SGD pelo funcionário que

recepcionou o serviço ou material vai, em termos físicos, para a Contabilidade, onde é efectuado o seu lançamento no SCA.

Nos casos em que não existe Requisição, como é exemplo das facturas da água e da electricidade, é realizado um cabimento e um compromisso no início do ano, por uma estimativa.

As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se estiverem inscritas no Orçamento, com uma dotação igual ou superior respectivamente ao cabimento e ao compromisso, a qual constitui o limite máximo a utilizar na sua realização (Carvalho *et al.*, 2006). A execução orçamental da despesa corresponde assim à utilização das dotações inscritas no Orçamento de acordo com as fases de realização da despesa.

O processo de Despesa Orçamental, atendendo à Figura 4, é composto por cinco fases, com relação entre si. São elas o Cabimento, o Compromisso, o processamento dos Documentos de Entidades Credoras (obrigação), Ordem de Pagamento e Pagamento.



**Figura 4 – Processo de Despesa Orçamental**

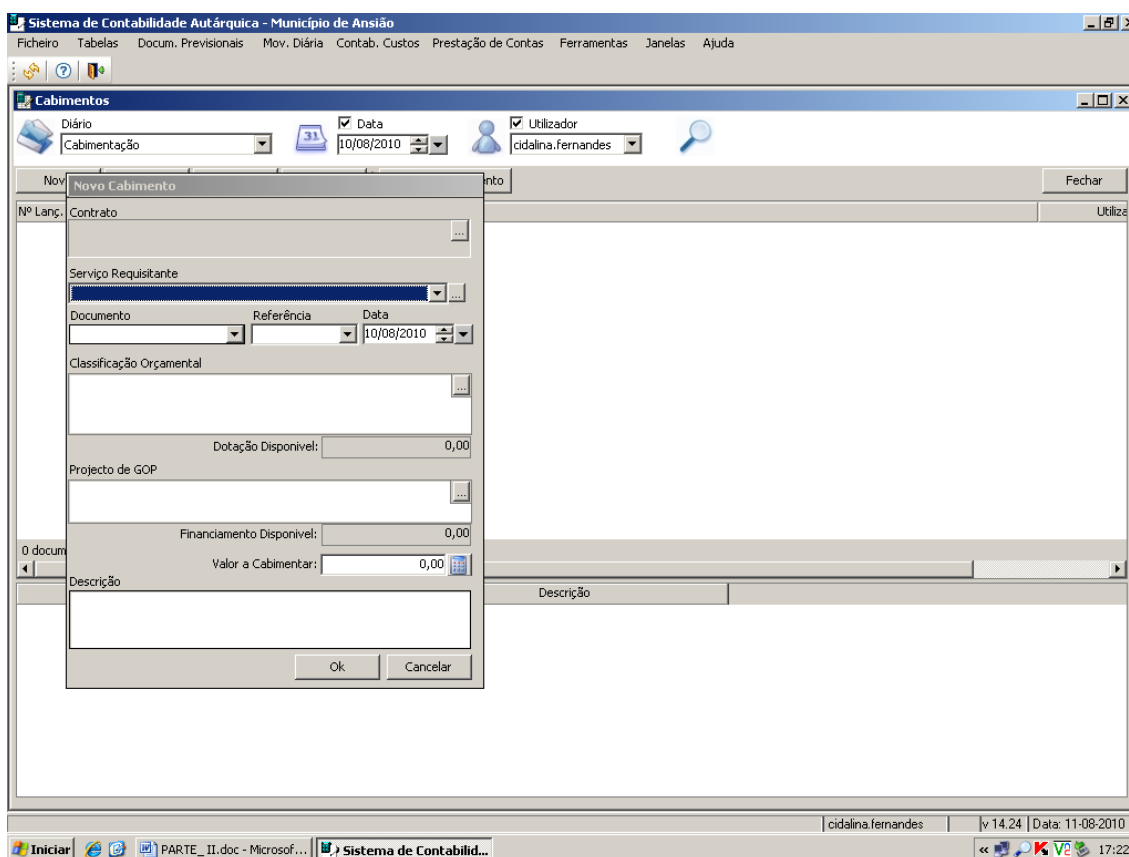
Fonte: AIRC (s.d.,b)

A partir do Cabimento, cada fase da Despesa pressupõe que a fase anterior já foi lançada.

### 3.2.3.1 Cabimento da despesa

O Cabimento consiste em cativar determinada dotação visando a realização de uma determinada despesa. Tem como suporte documental qualquer tipo de proposta para realizar determinada despesa (Informação, Pedido de autorização, Documento Interno, etc.) (SATAPOCAL, 2006).

Para efectuar um Cabimento, deve aceder-se ao Menu “Cabimento”. De seguida surge a janela, como mostra a Figura 5, onde será registado o Cabimento.



**Figura 5 – Lançamento de um Cabimento**

Os dados a lançar para um Cabimento, para além da identificação do documento de Cabimentação (tipo de Documento e Referência), são a Data de Lançamento, o Serviço Requisitante e a Classificação Orçamental na qual se pretende cativar o valor inicial.

No caso da Rubrica Orçamental ter Projectos de GOP dependentes, selecciona-se também qual o Projecto/Acção onde se cativa o financiamento.

Em qualquer dos casos não é possível efectuar nenhum Cabimento se o valor que se pretende cabimentar for superior à dotação disponível da rubrica orçamental ou ao financiamento definido do Projecto de GOP.

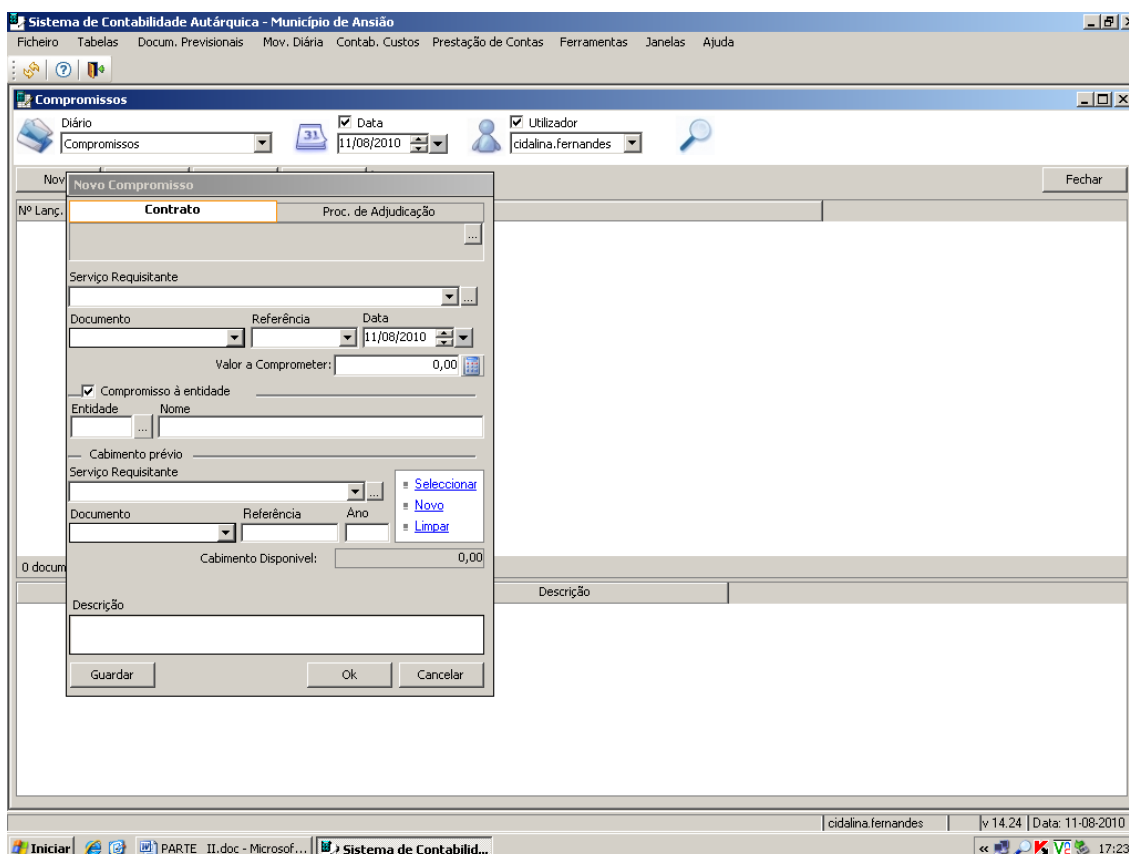
Como explicam Carvalho *et al.* (2006), na fase de intenção de realização de despesa, esta deve registar-se na respectiva dotação, isto é, cabimentar o montante previsto, para assegurar que, quando se decidir assumir o compromisso de realização, se disponha de dotação para o efeito. A conta 026 “*Cabimentos*” disponibiliza esta informação. Assim, a conta 026 é creditada pelos cabimentos iniciais por contrapartida da 023 “*Dotações disponíveis*”. O saldo representa o montante da despesa cabimentada para a qual ainda não se concretizou o compromisso.

### **3.2.3.2 Compromisso da despesa**

Depois de efectuados os cabimentos, fazem-se os respectivos compromissos. Para efectuar o lançamento de uma factura, é condição necessária o registo de um compromisso.

O Compromisso consiste em assumir perante terceiros a responsabilidade de realizar determinada despesa. Tem como suporte documental, por exemplo, a Folha de Vencimento, Requisição ou Documento Auxiliar, conforme os casos (SATAPOCAL, 2006).

Para efectuar um Compromisso deve aceder-se ao Menu “Compromisso” e de seguida é mostrada a janela, apresentada pela Figura 6, onde será registado o Compromisso.



**Figura 6 – Lançamento de um Compromisso**

Os dados a lançar para um Compromisso, para além da identificação do documento do Compromisso (Tipo de documento e Referência), são a Data de Lançamento, o Serviço Requiritante e a Entidade com quem nos estamos a comprometer pelo valor inicial.

É necessário indicar também o cabimento prévio que dá origem ao Compromisso.

Nenhum Compromisso é aceite se o valor inicial for superior ao saldo disponível do Cabimento prévio.

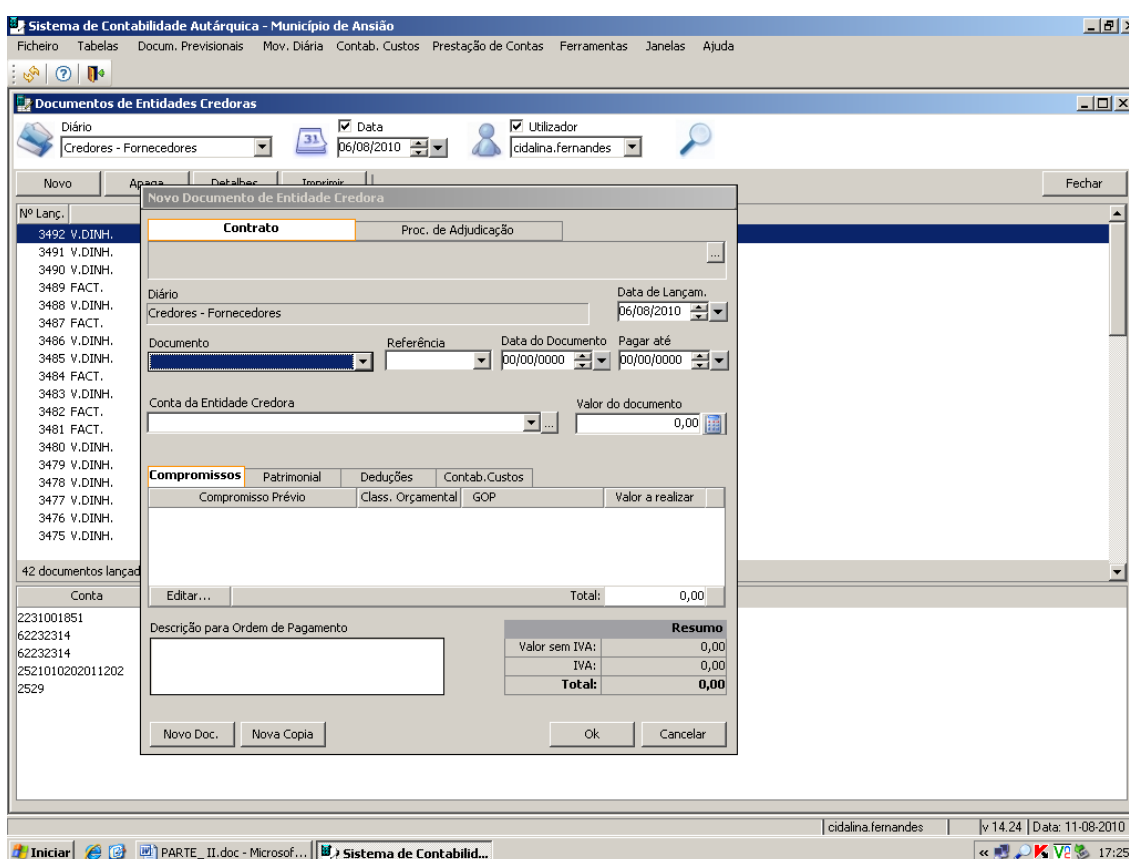
A conta 027 “*Compromissos*” visa disponibilizar a informação sobre os compromissos assumidos em cada dotação (Carvalho *et al.*, 2006). Assim os movimentos das contas com vista ao registo do Compromisso são os seguintes: a conta 027 é creditada pelos compromissos assumidos, debitando-se em contrapartida a conta 026 “*Cabimentos*”.

Os valores do Cabimento e do Compromisso já incluem IVA, mesmo que este seja dedutível.

### 3.2.3.3 Lançamentos dos Documentos de Entidade Credora

Lançados o cabimento e o compromisso, e após o respectivo fornecimento, são efectuados os lançamentos dos documentos de Entidade Credora na Contabilidade Patrimonial e na Contabilidade de Custos.

Para efectuar o registo de um Documento de Entidade Credora, acede-se ao Menu “Doc. Entidades Credoras” e surge a janela, apresentada na Figura 7, posicionada no Diário Credores-Fornecedores.

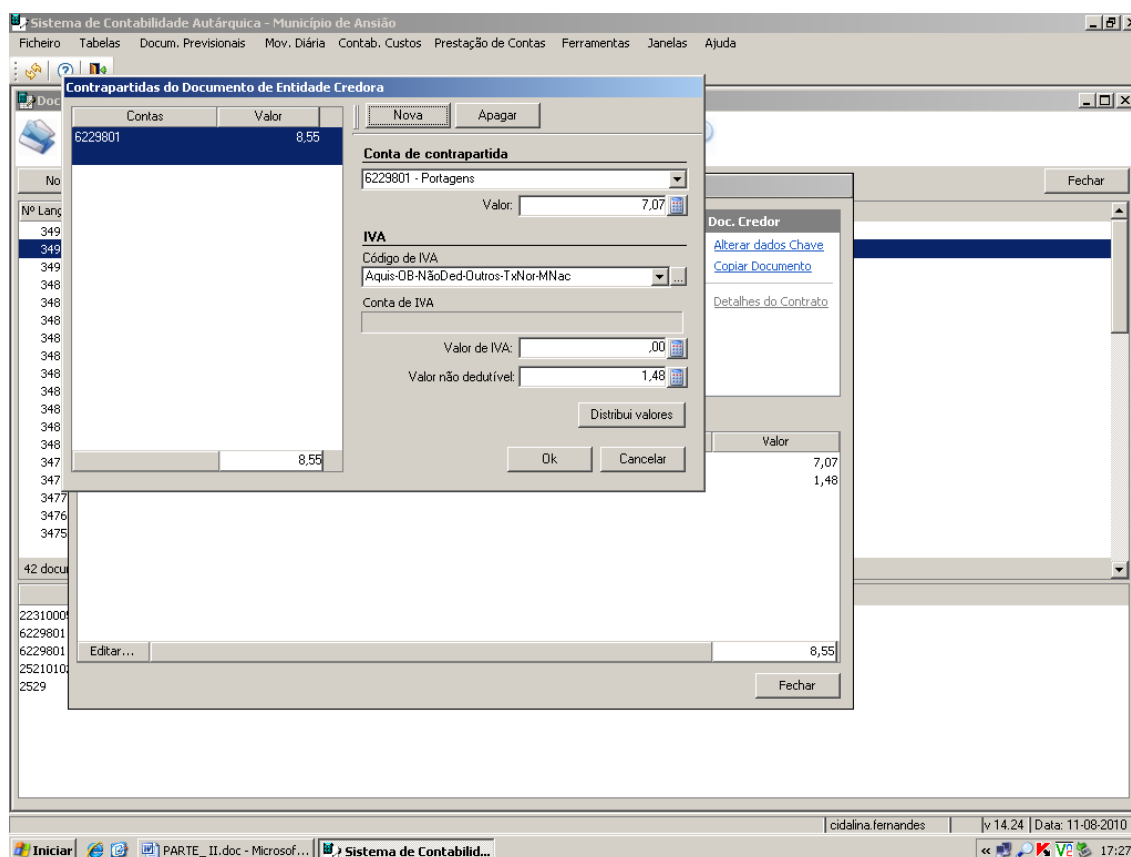


**Figura 7 – Lançamento de Documentos de Entidade Credora**

Os dados a lançar para um Documento de Entidade Credora, para além da identificação do documento (Tipo de Documento, referência e Data do Documento), são a Data de Lançamento, a conta da Entidade Credora, o Valor do Documento, o Compromisso Prévio e a Distribuição de Custos.

Na recolha de compromissos prévios são apenas mostrados os compromissos para a mesma entidade recolhida e que apresentem ainda Saldo de Compromisso para realização. O Compromisso é seleccionado através da indicação do valor a realizar.

Na Contabilidade Patrimonial, na recolha de contrapartidas do documento da entidade credora, para além da conta de contrapartida, deve ser indicado o código de IVA, a partir da Tabela de Códigos de IVA, como demonstra a Figura 8.



**Figura 8 – Contrapartidas de Documentos de Entidade Credora**

No registo dos documentos é efectuado o lançamento a débito das contas de custos, existências ou imobilizados, por contrapartida das respectivas contas de fornecedores. O código do IVA seleccionado tem associada a Taxa de IVA que permite, através do botão “Distribuir Valores”, fazer automaticamente a distribuição do valor do documento pelas contas.



#### **3.2.3.4 Registo de facturas na Contabilidade de Custos**

A Contabilidade de Custos permite a análise da totalidade de custos da organização, fornecendo informação analítica relativa aos custos dos produtos e serviços gerados pela entidade. O destaque é colocado na análise do custo, relegando para segundo plano a preocupação com proveitos e resultados.

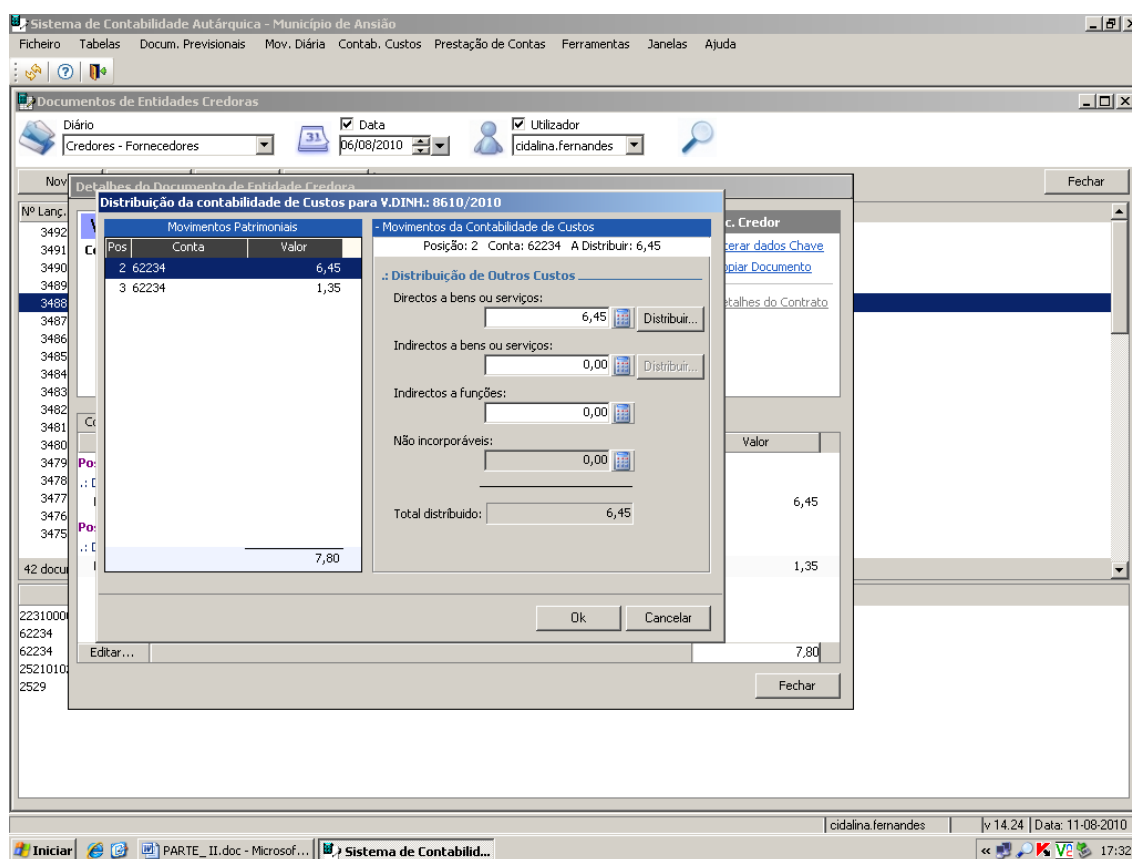
De acordo com o ponto 2.8.3 do POCAL, a Contabilidade de Custos é obrigatória para o apuramento dos custos das funções e custos necessários ao cálculo dos preços e tarifas dos bens e serviços prestados pelas autarquias. Relativamente às funções a desempenhar pelas autarquias, o ponto 10.1 do POCAL apresenta a respectiva classificação funcional. Neste sentido existem quatro categorias de funções sendo elas de carácter geral, social, económico ou outras funções. Após a definição dessas funções, para apurar de forma mais correcta os custos, devem ser analisados os bens e serviços produzidos no município e estes devem estar compreendidos nestas funções.

O POCAL, no ponto 2.8.3.2, estabelece que os custos por naturezas, devem ser reclassificados em directos ou indirectos relativamente à função bem e serviço. Os custos directos são aqueles cuja incorporação no objecto de custos considerado é física e facilmente observável. Por sua vez, os custos indirectos são custos cuja incorporação não é física nem facilmente observável, pelo que são incorporados, repartidos e imputados aos produtos e serviços, de acordo com a função a que dizem respeito. (SATAPOCAL, 2006)

A imputação dos custos indirectos efectua-se, segundo o ponto 2.8.3.3. do POCAL, após o apuramento dos custos directos por função, através de coeficientes de proporcionalidade. Deste modo, os custos indirectos devem ser repartidos em função de uma base única (em função dos custos directos) e defende-se a utilização do Sistema de Custeio Total (SCT), onde todos os custos são repartidos pelas funções, bens ou serviços (Carvalho *et al.*, 2006).

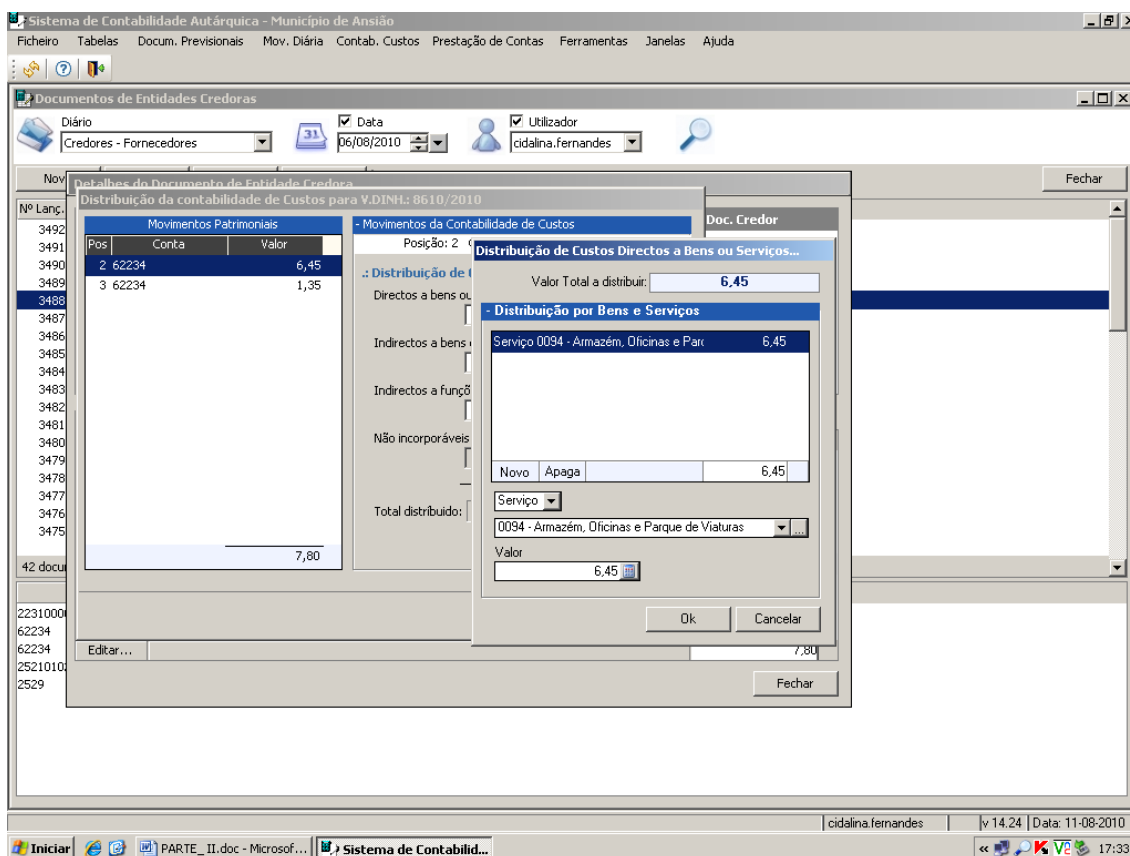
A Contabilidade de Custos num município procede à distribuição dos valores dos custos da Contabilidade Patrimonial por bens produzidos ou serviços prestados pela autarquia (AIRC, s.d.,a).

Para efectuar a recolha da Distribuição de Custos, selecciona-se primeiro, como mostra a Figura 9, o separador “Contab. Custos”; selecciona-se depois o movimento de cada uma das contas da Classe 6 utilizadas na movimentação patrimonial, a distribuir pela Contabilidade de Custos, seleccionando cada conta do lado esquerdo da janela. Insere-se o valor no campo “Directos a bens ou Serviços”.



**Figura 9 – Distribuição para a Contabilidade de Custos**

Automaticamente, quando se preenche o campo “Directos a bens ou serviços” com o respectivo valor, é aberta a janela apresentada na Figura 10. Esta janela possibilita a distribuição dos custos por bens e/ou serviços.



**Figura 10 – Distribuição de custos directos a bens e/ou serviços**

É depois seleccionado o campo “Bem” ou “Serviço” e, de acordo com a tabela de Bens ou de Serviços do Município, para o presente ano económico, é seleccionado aquele com que o custo está directamente relacionado. Esta tabela contém uma série de funções as quais têm associadas um determinado número de bens/serviços. No campo “Valor” coloca-se o valor total a distribuir. O valor total das distribuições efectuadas pelos diferentes bens e/ou serviços, tem de ser igual ao valor do movimento que se está a distribuir à Contabilidade de Custos (AIRC, s.d.,a).

No caso dos custos serem indirectos a bens e serviços, estes são directos a uma Função. Quer isto dizer que estes custos não se conseguem atribuir directamente a um bem ou serviço, mas conseguem identificar-se com uma Função que lhes diz respeito. Nestes casos, a repartição dos custos indirectos na Contabilidade de Custos é feita automaticamente pelo programa informático, determinando este os coeficientes de repartição por Bens e Serviços (Custos Indirectos a Bens e Serviços) ou a Funções

(Custos Indirectos a Funções), estabelecidos pelo POCAL nos seus pontos 2.8.3.3 e 2.8.3.4, que referem o seguinte:

- O coeficiente de imputação dos custos indirectos de cada função corresponde à percentagem do total dos respectivos custos directos no total geral dos custos directos apurados em todas as funções.

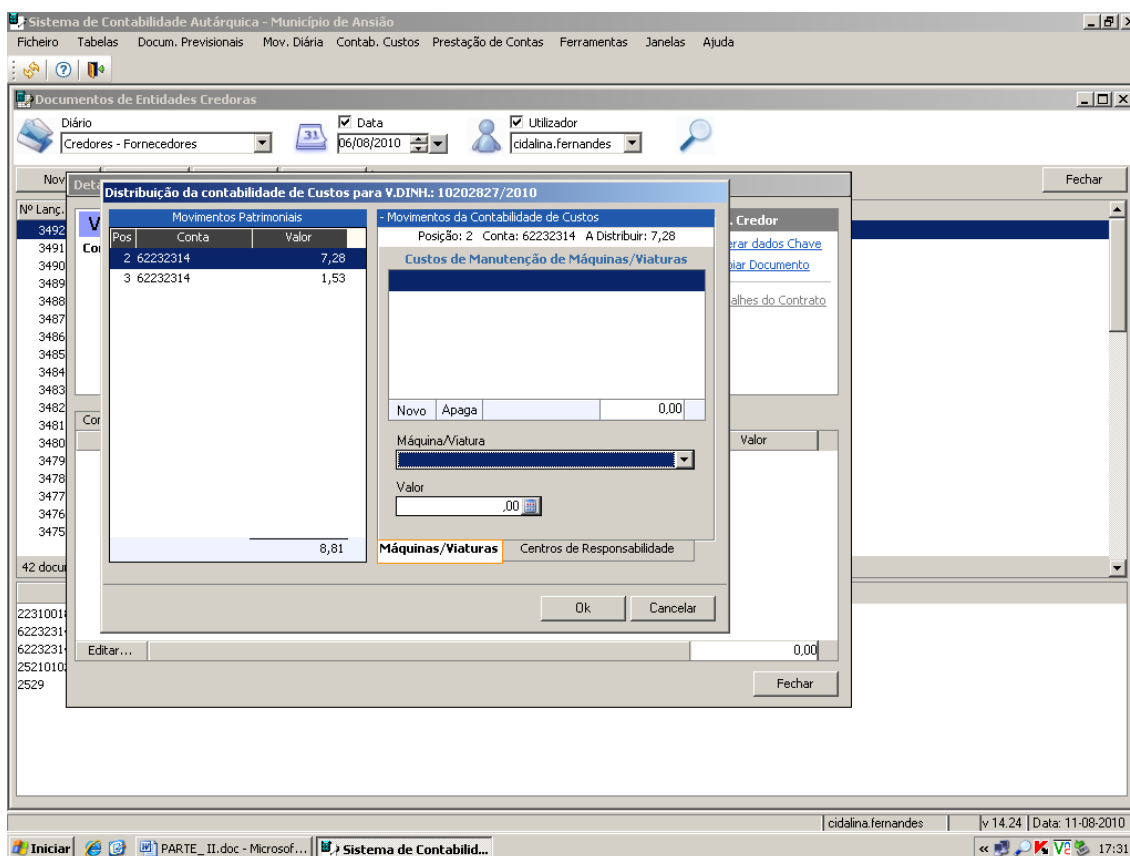
O coeficiente de imputação dos custos indirectos de cada bem ou serviço corresponde à percentagem do total dos respectivos custos directos no total dos custos directos da função em que se enquadram (ponto 2.8.3.3 do POCAL).

- Os custos indirectos da cada função resultam da aplicação do respectivo coeficiente de imputação ao montante total dos custos indirectos apurados.

Os custos indirectos de cada bem ou serviço obtém-se aplicando ao montante do custo indirecto da função em que o bem ou serviço se enquadra, o correspondente coeficiente de imputação dos custos indirectos (ponto 2.8.3.4 do POCAL).

Os custos indirectos são, assim, repartidos pelas funções com base no total dos custos directos.

No caso de um exemplo de uma reparação de uma máquina ou viatura, a distribuição de custos é feita por máquina/viatura como mostra a Figura 11.

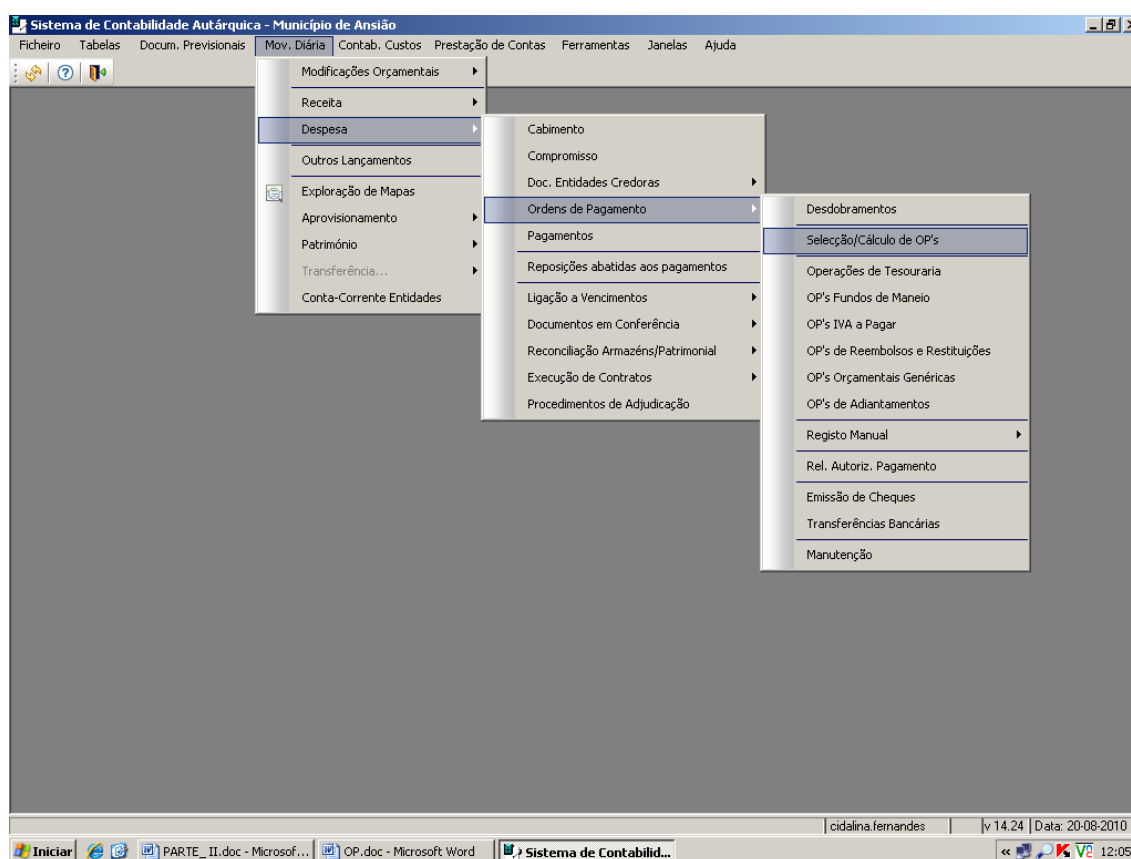


**Figura 11 – Distribuição de custos por Máquina/Viatura**

Primeiramente é sempre necessário identificar a Máquina/Viatura à qual o lançamento respeita, no separador “Máquina/Viatura” e, de seguida, preencher o campo “Valor”. Finalmente fica efectuada a distribuição de custos e considerado o movimento de manutenção de equipamentos de transporte (ou outros de *Fornecimentos e Serviços Externos*).

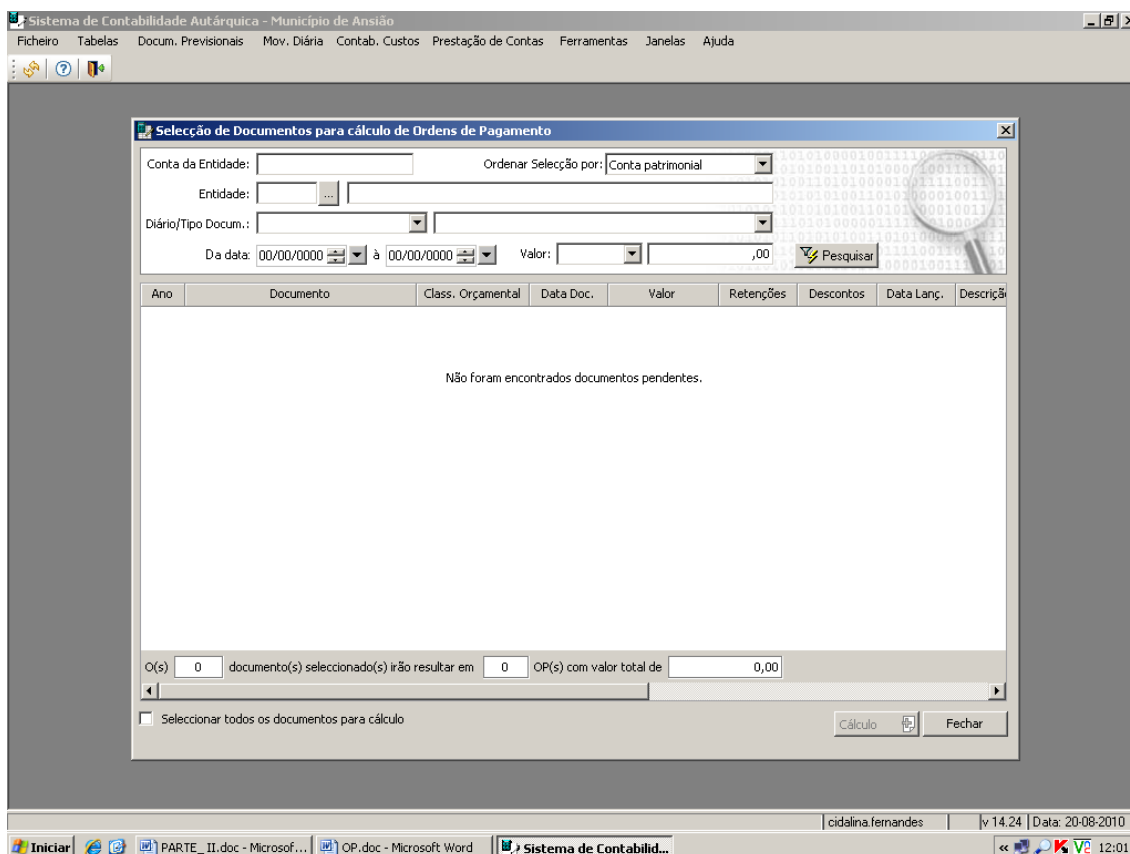
### 3.2.3.5. Emissão das Ordens de Pagamento

É na secção de Contabilidade que são processadas as Ordens de Pagamento, que são emitidas quando chega o momento de pagar. Para o processamento das Ordens de Pagamento dos documentos de Entidades Credoras, deve ser seleccionada a opção “Ordens de Pagamento” e de seguida “Seleção/Cálculo de OP’s”, como mostra a Figura 12.



**Figura 12 – Processamento das Ordens de Pagamento**

A opção “Seleção/Cálculo de OP’s” permite aceder à janela que se apresenta na Figura 13, “Seleção de documentos para cálculo de Ordens de Pagamento”.

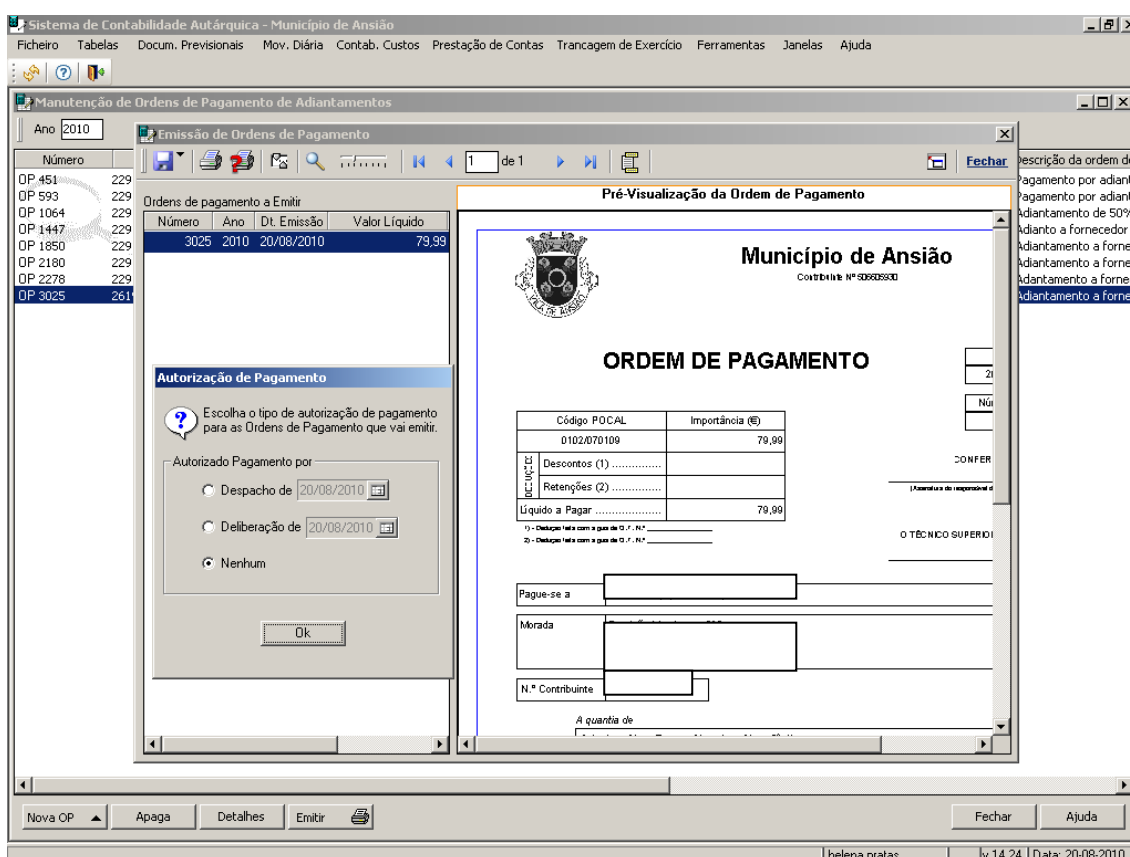


**Figura 13 – Seleção de Documentos para Cálculo de Ordens de Pagamento**

Esta janela permite escolher a Entidade para a qual se pretende efectuar o Cálculo de Ordens de Pagamento. Através do botão “Pesquisar” aparece uma lista dos Documentos Credores dessa Entidade que estejam pendentes para Ordem de Pagamento. Perante essa lista, são seleccionados os documentos para cálculo e selecciona-se a opção “Cálculo”.

Por fim, procede-se à Emissão das Ordens de Pagamento. A Figura 14 apresenta a janela que aparece após a conclusão do cálculo e seleccionada a opção “Emissão”.

Nesta janela, é pedido o tipo de Autorização de Pagamento. Normalmente é escolhida a opção “Despacho”, com indicação da respectiva data. No lado direito da janela, é apresentada a pré-visualização da Ordem de Pagamento a emitir.



**Figura 14 – Emissão das Ordens de Pagamento**

Emitidas as Ordens de Pagamento, estas são assinadas pelo Presidente ou Vice-Presidente com competência para o efeito. São posteriormente enviadas para a Tesouraria para se efectuar o respectivo pagamento através de cheque ou dinheiro. Os cheques são assinados pelo Presidente ou Vice-Presidente e pelo Tesoureiro ou seu substituto, tendo que ter obrigatoriamente duas assinaturas, uma do executivo e outra do Tesoureiro, conforme a NCI.

Depois, as Ordens de Pagamento voltam à Secção de Contabilidade para serem arquivadas por classificação orçamental, tendo em anexo a factura que lhes deu origem e ainda o recebido do comprovativo do pagamento.



### 3.2.4. Questões sobre endividamento municipal

No que respeita ao endividamento municipal, a LFL no seu n.º1 do art.º 36º refere que o endividamento líquido municipal é *“equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros”*.

Esta lei prevê ainda no n.º1 do art.º 37º que o endividamento líquido das autarquias, em 31 de Dezembro de cada ano, não pode ser superior a 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, da participação do município no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.

Sempre que um município não cumprir o limite de endividamento, deverá reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que exceda o limite de endividamento (nº 2 do art.º 37º).

A violação ao limite do endividamento previsto implica, nos termos do n.º4 do art.º 5º da referida lei, uma redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas no ano subsequente pelo subsector Estado, o qual ficará afecto ao Fundo de Regularização Municipal.

Relativamente à capacidade de endividamento líquido do Município de Ansião, à luz da LFL, este tem revelado um índice de endividamento bastante elevado. Pela análise dos Relatórios e Contas de 2006 a 2008 é possível verificar ainda que, apesar de em 2006 o Município ter violado o seu limite de endividamento líquido, nos anos que se seguiram conseguiu uma redução de 15% e aproximadamente 24% respectivamente, cumprindo deste modo com o que se encontra previsto no n.º2 do art.º 37º da LFL, que exige uma redução anual mínima de 10%.

Em 2009 a CMA viu o seu limite ao endividamento aumentar aproximadamente 6,86% devido essencialmente à execução física e financeira de obras financiadas pelo QREN (Quando de Referência Estratégico Nacional).

## **Cap. 4. Da teoria à prática – A Norma de Controlo Interno na Câmara Municipal de Ansião**

### **4.1. Regulamento do Sistema de Controlo Interno**

O Regulamento do Sistema de Controlo Interno da Câmara Municipal de Ansião foi elaborado no estreito cumprimento dos métodos e procedimentos de controlo legalmente consagrados e, na impossibilidade de cumprir a sua entrada em vigor conforme o preconizado no n.º2 do art.º10º do Decreto-Lei nº54-A/99 (primeiro dia útil do mês seguinte à sua aprovação pelo Órgão Executivo), o mesmo entrou em vigor a 14 de Fevereiro de 2003, logo após a sua aprovação em Reunião da Câmara.

Como já foi referido, o SCI não constitui apenas uma ferramenta para permitir evitar erros, irregularidades ou fraudes, mas é também um instrumento muito importante para a tomada de decisões, com vista ao cumprimento da legislação e ao cumprimento das metas traçadas, garantindo que os recursos sejam aplicados de forma eficiente e eficaz para o bem de toda a sociedade.

Conforme definido no ponto 2.9.1 do POCAL e já referido no Cap. 2, o Regulamento do SCI adoptado pelo Município, estabelece o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo, que contribuem para assegurar a realização dos objectivos previamente definidos e a responsabilização dos intervenientes no processo de organização e gestão do Município, o desenvolvimento das actividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos activos, a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exactidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável.

A CMA adoptou o Regulamento, cuja preparação teve em conta os requisitos legais, nomeadamente os constantes no POCAL, com os devidos ajustamentos às especificidades próprias da autarquia, aquando da sua preparação. Com o passar do tempo, porém, este Regulamento tornou-se desadequado sendo necessário proceder à respectiva actualização.

## **4.2. Procedimentos efectuados para o estabelecimento da Norma de Controlo Interno**

Tendo em atenção o que foi referido anteriormente, e na sequência de a NCI em vigor se encontrar desajustada à realidade da CMA, houve a necessidade de fazer a sua revisão de forma a adaptá-la à actualidade.

Esta revisão encontra-se a decorrer actualmente e conta com a participação da Secção de Contabilidade e da Secção de Aprovisionamento que, antes do início desta revisão, procederam à realização de um estudo para o efeito. A NCI deve ser adaptada aos procedimentos constantes do Município e não o contrário.

Os procedimentos antes aplicados tornaram-se desajustados, devido não só à aplicação da nova legislação mas também à inclusão de novas tecnologias, alterações e inclusão de pessoas ou modificações dos processos.

Por exemplo, a Secção de Aprovisionamento, até ao ano de 2009, constava no Organograma da Câmara mas não existia um espaço físico nem pessoal afecto a esta Secção. Do mesmo modo o Sistema Informático relativo aos stocks (GES) estava a funcionar, mas não existia um verdadeiro controlo entre entradas e saídas de armazém, nem existia controlo sobre o local para o qual se destinava o material existente em armazém. Actualmente isto já é possível através do GES, que permite reconciliar os dados, pelo que todos os materiais imputados a bens ou serviços são reconciliados.

Adicionalmente, a identificação funcional dos documentos administrativos é feita mas não consta da NCI, em que os documentos que integram os processos administrativos devem sempre identificar os eleitos, dirigentes, funcionários e agentes seus subscritores e a qualidade em que o fazem, de forma bem legível. A NCI não faz também referência aos dados em suporte informático, não referindo a quem cabe a responsabilidade do controlo das aplicações informáticas.

Todas as não-conformidades presentes na NCI, decorrentes de factores já mencionados, irão implicar alterações e adaptações à mesma, no exercício do controlo, quer a nível de mercadorias em armazém, quer a nível de responsabilidades funcionais, entre outras.

A NCI da CMA pretende assim acompanhar, de forma eficaz, as actividades do Município, ambicionando reforçar a confiança nas contas, registos e documentos de suporte e, de uma forma geral, a confiança de terceiros.

#### **4.3. Estrutura da Norma de Controlo Interno**

A NCI da CMA, como documento legal que é, está estruturada por capítulos e artigos, não sendo identificados ao longo do seu texto, funcionários intervenientes no processo organizativo, contas bancárias, nem elementos identificativos capazes de sofrer frequentes alterações. É aplicável a todos os serviços abrangidos por ela e vincula todos os colaboradores da autarquia.

A estrutura da NCI da CMA é o que se passa a apresentar.

- O Preâmbulo descreve os dispositivos legais previstos no POCAL em matéria de CI.
- O Capítulo I contém as Disposições Gerais distribuídas por dois artigos:
  - Artigo 1º – Âmbito de aplicação
  - Artigo 2º – Competências

Este ponto descreve essencialmente as razões que levam o Município a promover o acompanhamento e controlo do seu património, referindo o estabelecimento de princípios gerais que orientam todas as operações, assim como as competências do órgão executivo.

- O Capítulo II compreende o Suporte Documental e está subdividido em duas em secções.

A Secção I diz respeito a Documentos obrigatórios, no âmbito do POCAL, designadamente aqueles que, pela sua natureza, representam actos administrativos fundamentais à prova dos factos mais relevantes.

Artigo 3º – Enumeração

Artigo 4º – Procedimentos

A Secção II trata dos Serviços do Município designadamente:

Artigo 5º – Organização de Serviços e tarefas comuns

Artigo 6º – Aprovisionamento

Artigo 7º – Armazém

Artigo 8º – Contabilidade

Artigo 9º – Património

Esta Secção, de acordo com o organograma respectivo dos Serviços Municipais e de acordo com o Regulamento dos Conteúdos Funcionais do mesmo, identifica e descreve a organização e funcionamento das várias unidades orgânicas que compõem a autarquia, tendo em conta o conjunto de funções e competências atribuídas a cada uma ao nível de Controlo Interno.

- O Capítulo III faz referência ao tratamento das Receitas e Despesas. Descreve os vários procedimentos de controlo no âmbito administrativo, legal e contabilístico no que diz respeito à cobrança das receitas destinadas ao cofre da autarquia, bem como quaisquer outros fundos e no que refere à realização da despesa, nomeadamente o seu circuito.

A Secção I trata as Receitas

Artigo 10º – Cobrança de Receitas e outros Fundos

A Secção II trata as Despesas

Artigo 11º – Realização de Despesas

- O Capítulo IV descreve os Métodos e Procedimentos de controlo preconizados no POCAL, relativos a:

Secção I – Disponibilidades

Artigo 12º – Operações de Controlo

Artigo 13º – Responsabilidade do pessoal afecto à Tesouraria

Artigo 14º – Fundo de Maneio

Secção II – Terceiros

Artigo 15º – Operações de Controlo

Secção III – Existências

Artigo 16º – Operações de Controlo

Secção IV – Imobilizado

Artigo 17º – Operações de Controlo

Secção V – Critérios e Métodos específicos

Artigo 18º – Amortizações

Artigo 19º – Provisões

Artigo 20º – Fundos próprios

Artigo 21º – Empréstimos e financiamentos

- No Capítulo V estão presentes as Disposições Gerais e Transitórias, nomeadamente a descrição da data de aprovação do documento, a respectiva entrada em vigor e um dispositivo revogatório:

Artigo 22º – Revogação

Artigo 23º – Alterações

Artigo 24º – Entrada em Vigor

A NCI da CMA, tal como já foi referido anteriormente, está neste momento em revisão, pelo que esta estrutura irá ser alterada de forma a ficar adequada à realidade do município.

Na sequência da revisão da NCI da CMA referida na secção anterior, antecipam-se algumas alterações, nomeadamente no que diz respeito a:

- Controlo de atribuições de subsídios/transferências para entidades;
- Pagamentos por crédito em conta (controlo de cartões de débito/crédito e senhas de acesso às contas);
- Exigência legal de ROC;
- Alterações no controlo das mercadorias em armazém;
- Outras responsabilidades funcionais;

- Esclarecimento de situações consideradas duvidosas e de difícil aplicação prática;
- Penalizações pelo não cumprimento (novo estatuto disciplinar dos trabalhadores);
- Gestão dos fundos comunitários (nova abordagem).

No futuro, as exigências que se colocam ao Poder Local serão outras, nomeadamente com a questão do Sector Empresarial Local, as Parcerias Público-Privadas, as concessões de serviços e bens públicos e outras formas de gestão que, eventualmente, estejam mais próximas da gestão privada do que dos conceitos da Gestão Pública tradicional.

#### **4.4. Considerações finais**

Com a crescente preocupação de obter economia, eficiência e eficácia da gestão municipal, o POCAL veio introduzir a obrigatoriedade de cada município implementar, entre outros, um SCI. Este pretende essencialmente preservar os interesses da entidade contra ilegalidades, erros ou outras irregularidades, zelar para que se realizem as metas pretendidas e prestar informação rigorosa e atempada.

Neste sentido, a CMA deverá aprovar, colocar e manter em funcionamento, e melhorar o seu SCI, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanentes, mantendo a adequação das normas à realidade do Município. Por ser reconhecido que, nesta data e já há algum tempo, a NCI está desfasada de alguns procedimentos, nomeadamente contratações (aquisição de bens e serviços e empreitadas), alterações orgânicas, físicas e de responsabilidades, o Município está a estudar a alteração da NCI adaptando-a às novas realidades e exigências legais, funcionais e outras que se colocam.

Não são alheios a esta realidade os constrangimentos orçamentais/financeiros que se colocam à economia em geral, à Gestão Pública e às autarquias em concreto, ou seja, os activos têm que ser cada vez mais rigorosamente controlados, bem assim como todos os fluxos financeiros (*inputs* e *outputs*), sem esquecer a “*Accountability*”, que implica



informar os cidadãos/clientes daquilo que o Município executa, gerando a necessidade de saber quanto é que custa qualquer bem ou serviço produzido/prestado pelo Município, não só em termos financeiros, como pela transparência que se deve impor à gestão dos recursos públicos.

Um Controlo Interno bem executado é, consequentemente, essencial à boa gestão. É importante que ajude a minimizar os riscos, que verifique o cumprimento das normas legais, e que dê confiança na informação financeira prestada.

## ANÁLISE CRÍTICA E CONCLUSÃO

A realização do Estágio possibilitou o desenvolvimento de competências quer a nível profissional quer a nível pessoal. Neste contexto, não se deve deixar de referir que os conhecimentos adquiridos ao longo da formação académica foram importantes para o decurso deste Estágio, nomeadamente no âmbito das disciplinas de Contabilidade Financeira, Análise e Gestão Financeira, Direito, e associadas aos Sistemas de Informação.

Ao longo da parte teórica deste relatório foi abordado o SCI nos Municípios Portugueses. Após o enquadramento teórico e tendo em conta a percepção que fica do Estágio, o SCI, de implementação obrigatória nos termos do POCAL, constitui uma ferramenta indispensável para a gestão municipal. A existência de um adequado SCI pode contribuir para as mudanças que se impõem, ajudando a poupar recursos e a melhorar os serviços prestados, permitindo, de um modo geral, o cumprimento dos objectivos, o cumprimento das leis e regulamentos e a fiabilidade da informação financeira.

Apesar de algumas dificuldades sentidas, também pelo facto de existir falta de conhecimentos prévios sobre Contabilidade Pública e já que a realidade destas entidades é um pouco diferente das entidades privadas, foram vários os conhecimentos que foi possível apreender desta experiência profissional. Por outro lado, com o desenvolvimento deste Estágio fica a percepção de que, de certa forma, houve também alguma contribuição para a Câmara no desempenho de determinadas tarefas, nomeadamente no registo de facturas no Sistema Informático SCA, no trabalho de arquivo, na elaboração em Excel de um mapa com informação relativa às entidades credoras do município, e a sua actualização mensal.

A finalizar poder-se-á afirmar que o objectivo geral do Estágio, de dotar o estagiário de algumas competências técnicas e humanas que permitissem completar os conhecimentos académicos, ao mesmo tempo que possibilitassem o contacto directo com uma realidade laboral, foi satisfatoriamente atingido.

## BIBLIOGRAFIA

- AIRC (s.d.,a); “Sistema de Contabilidade Autárquica – Contabilidade de Custos”.
- AIRC (s.d.,b); “Sistema de Contabilidade Autárquica – Manual de formação”.
- Câmara Municipal de Ansião (2003); Regulamento do Sistema de Controlo Interno.
- Câmara Municipal de Ansião (2008); Relatório de Gestão e Prestação de Contas.
- Câmara Municipal de Ansião (2008); Organograma da Câmara Municipal de Ansião – Conteúdos Funcionais.
- Câmara Municipal de Ansião (2010); Grandes Opções do Plano.
- Carvalho, J.B.; Martinez, V.; Pradas L.T. (1999); “Temas de Contabilidade Pública”, Editora Rei dos Livros, Lisboa.
- Carvalho, João; Fernandes, Maria José; Teixeira, Ana; (2006); “POCAL Comentado”; Editora Rei dos Livros, Lisboa, 2ª Edição.
- Carvalho, João; Fernandes, Maria José; Camões, Pedro; Jorge, Susana (2010); “Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2008”; Edição de Autor; Publicação da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas.
- Costa, A.C. (2008); “A auditoria Interna nos Municípios Portugueses” Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Finanças; Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Constituição da República Portuguesa (2006); Edições Almedina.
- IFAC – International Federation of Accountants (2001); “Governance in the Public Sector: A Governing Body perspective”, *International Public Sector Study*, August (tradução da OROC).
- Jorge, S. (2009/2010); Slides das Aulas de Contabilidade Pública; Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- SATAPOCAL (2006); “Manual de apoio técnico à aplicação do POCAL – Regime completo”; Estudos CEFA.
- Sousa, Alfredo José (1998); “Os Tribunais de Contas na melhoria da Administração Pública: a experiência portuguesa”; *Revista do Tribunal de Contas da União*, V.29, n.º75 (Jan./Març.1998); Brasília (online em <http://www.ticontrole.gov.br/portal/pls/portal/docs/683685.PDF>)
- Teixeira, F.C.; Correia, J.C. (2000); “POCAL: O Sistema de Controlo Interno” Ediliber, Editor de Publicações, Lda., Coimbra.

## LEGISLAÇÃO E NORMATIVOS


- Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de Fevereiro – aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
- Decreto-Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro – estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais
- Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de Dezembro – segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 54-A/99, que aprova o POCAL
- Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril – altera o POCAL no que respeita às regras previsionais
- Decreto-Lei 26/2002, de 14 de Fevereiro – aprova os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas
- Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
- Lei n.º 166/98, de 25 de Junho – Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado
- Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro – primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 54-A/99, que aprova o POCAL
- Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro – estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias
- Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro – primeira alteração à Lei n.º 169/99 de 18 de Janeiro
- Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro – aprova a Nova Lei da Finanças Locais
- Resolução n.º 4/2001 (2ª Secção) – Organização e documentação das contas das Autarquias Locais e entidades equiparadas, abrangidas pelo POCAL

## SÍTIOS DA INTERNET

- <http://www.cm-ansiao.pt>
- <http://www.dgaa.pt>
- <http://www.tcontas.pt>
- <http://portal.airc.pt>
- <http://www.aeportugal.pt>

## ANEXOS

## I – Cronograma de Estágio

	<b>MUNICÍPIO DE ANSIÃO</b> <b>Câmara Municipal</b>	<b>Cronograma de Estágio</b>										Elaborado por: Cidalina Fernandes			
												Aprovado por: Dr. Rogério Nunes			
												Data: 14/06/2010			
Identificação das Actividades															
Descrição		Outras Informações													
			Abr		Maio		Jun		Jul		Ag				
			1	2	1	2	1	2	1	2	1	2			
Apresentação da entidade de acolhimento															
Contacto com a legislação das Finanças Locais (LFL, POCALE e OE)		prevista para o tempo total													
Trabalho de Arquivo		prevista para o tempo total													
Enquadramento com os doc. previsionais do município (PPI, Orçamento e AMR)															
Análise do Sistema de Controlo Interno															
Aprendizagem de manuseamento do SCA (Sistema de Contabilidade Autárquica)															
Enquadramento com os documentos de Prestação de Contas do Município															
Registo de facturas no programa informático, Sistema de Contabilidade Autárquica (SCA)															
Registo na Contabilidade de custos de facturas (SCACC)															
Reconhecimento dos programas informáticos associados (Sist. de Inventário e Cadastro (SIC), Obras por Administração directa (OAD) e Sistema de Gestão de Stocks (SGS))															
Questões e endividamento municipal															
Contacto com o processo de obtenção de Fundos Comunitários															
P	Previsão de Realização de Actividade	Observações:													
R	Realização de Actividade														
	Actividade Não Realizada / Cancelada														
	Actividade Adiada ou Antecipada														
	Nova actividade relativa/ inicial/ previsto														